Commission des revendications des Indiens

PREMIÈRE NATION DE DUNCAN

Objet du rapport : Enquête sur la cession de 1928

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

Le 10 septembre 1999

Au chef Patty Noosky
Première Nation de Duncan

À l'honorable Robert D. Nault
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

À l'honorable Anne McLellan
Ministre de la Justice et procureur général du Canada

Objet : Enquête sur la Première Nation de Duncan
Cession de 1928

Le 7 octobre 1994, Jerome N. Slavik, conseiller juridique de la Première Nation de Duncan, adressait au nom de la Première Nation de Duncan une lettre à la Commission des revendications des Indiens pour demander son intervention. La Commission a convoqué deux séances de planification, la première le 8 juin 1995 et la seconde, le 8 avril 1997, afin de permettre aux parties de discuter des questions touchant la revendication et le déroulement de l'enquête.

La présente enquête porte sur la cession en 1928 de sept lots de terres de réserve (les réserves indiennes 151 et 151B à 151G). La Commission a étudié des centaines de pages de documents relatifs à la revendication. En plus de cette documentation, la Commission a tenu le 6 septembre 1995 une séance de collecte d'information auprès de la Première Nation de Duncan. À cette occasion, nous avons pu entendre directement les anciens de la Première Nation. Les 25 et 26 novembre 1997, les commissaires ont entendu les plaidoiries des conseillers juridiques des parties sur les arguments juridiques soulevés par l'enquête.

....2

CANADA

Éd. Enterprise Building, Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
P.O. Box/C.P. 1750, Station/Succursale "B", Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157

Notre rapport, que nous avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui, fait état des circonstances de la revendication, expose notre analyse juridique et contient notre recommandation aux parties.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde
coprésident

P.E. James Prentice, c.r.
coprésident

Carole T. Corcoran
commissaire

Roger J. Augustine
commissaire

102-02876/

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE DUNCAN RELATIVE À LA CESSION DE 1928

COMITÉ

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole T. Corcoran, commissaire
Roger J. Augustine, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Duncan
Jerome Slavik / K.E. Buss

Pour le gouvernement du Canada
Perry Robinson

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
David E. Osborn, c.r. / Thomas A. Gould

Septembre 1999

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I **INTRODUCTION** 1

TOILE DE FOND DE L'ENQUÊTE 1
MANDAT DE LA COMMISSION 3

PARTIE II **CONTEXTE HISTORIQUE** 5

LE TRAITÉ 8 5
SÉLECTION ET ARPENTAGE DE RÉSERVES POUR LA BANDE DE DUNCAN 8
ÉCONOMIE DE LA BANDE DE DUNCAN JUSQU'EN 1928 12
PRESSIONS SUR L'ASSISE FONCIÈRE DU DISTRICT DE LA RIVIÈRE DE LA PAIX 17
AGENCE DU PETIT LAC DES ESCLAVES : PRÉLUDE AUX CESSIONS, 1920-1927 36
Événements ayant précédé les assemblées de cession de la bande de Swan River 38
Événements ayant précédé la cession des réserves 152 et 152A de Beaver 43
Événements ayant précédé la cession des réserves de la bande de Duncan 47
PRÉPARATIFS AUX CESSIONS DE TERRES DE RÉSERVE DANS L'AGENCE DU PETIT LAC DES ESCLAVES 53
LA CESSION DES RÉSERVES 151 ET 151B À 151G DE LA BANDE DE DUNCAN 64
ÉVÉNEMENTS AYANT SUIVI LA CESSION DES RÉSERVES DE DUNCAN 70

PARTIE III **QUESTIONS** 79

PARTIE IV **ANALYSE** 81
QUESTION 1 : VALIDITÉ DES CESSIONS DE 1928 81
Dispositions de la *Loi sur les Indiens* de 1927 relatives aux cessions 81
Les instructions de Scott aux agents des Indiens 83
Principes d'interprétation 90
Une assemblée a-t-elle été tenue? 93
L'assemblée convoquée devait-elle porter sur la cession? 108
L'assemblée a-t-elle été convoquée en conformité avec les règles de la bande? 114
Qui étaient les hommes, membres de la bande, âgés de 21 ans révolus? 120
Alex Mooswah 123
Emile et Francis Leg 124
John Boucher 124
Conclusion 127

Quel est le sens du passage « à moins de résider habituellement dans ou près de la réserve en question, ou d'y avoir un intérêt »? 128

« La réserve en question » 128
« Y détient un intérêt » 131
« Résider habituellement dans ou près de la réserve » 139
Des Indiens qui n'étaient pas admissibles à voter ont-ils assisté à l'assemblée de cession et y ont-ils voté? 150
Joseph Testawits 152
Eban Testawits 154
Samuel Testawits 155
John Boucher 155
James Boucher 158
Emile Leg 160
Francis Leg 162
Alex Mooswah 163
Conclusion 164
Autres participants à l'assemblée de cession 167
Le paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927 revêt-il un caractère impératif ou simplement supplétif? 170
Impératif par opposition à supplétif, de façon général 173
Le caractère impératif par opposition au caractère supplétif, dans le contexte de l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* 176
Y avait-il quorum? 192
La cession a-t-elle reçu l'assentiment nécessaire de la majorité? 195
Le Canada a-t-il accepté la cession? 197
Conclusion 198

QUESTIONS 2 ET 3 : LES OBLIGATIONS FIDUCIAIRES DU CANADA AVANT LA CESSION 200
L'arrêt *Guerin* 202
L'arrêt *Apsassin* 206
Obligations fiduciaires de la Couronne avant la cession 208
Lorsque la compréhension de la bande est inadéquate ou lorsque les transactions sont viciées 208
Compréhension et intention 211
« Transactions viciées » 218
Lorsqu'une bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de décision 229
Obligation de la Couronne d'empêcher une cession 241
Conclusion 258

PARTIE V **RECOMMANDATION** 261

ANNEXE

A Enquête sur la revendication de la Première Nation de Duncan - cession de 1928 263

PARTIE I

INTRODUCTION

TOILE DE FOND DE L'ENQUÊTE

La présente enquête porte sur une revendication présentée en 1989 par la bande indienne de Duncan[1] au gouvernement du Canada et dans laquelle les requérants faisaient valoir au départ que les cessions de huit lots de terres de réserve – les réserves indiennes (RI) 151 et 151B à 151H – accordées par la bande de Duncan en 1928, étaient nulles et non avenues. La Première Nation affirme que ces cessions n'ont pas été obtenues en se conformant strictement aux exigences de la loi en matière de cession de terres de réserve, tel qu'énoncées à l'art. 51 de la *Loi sur les Indiens*[2] en vigueur en 1927.

Le 24 août 1994, M. Allan Tallman, conseiller principal des revendications aux Revendications particulières de l'Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (le MAINC ou le Ministère), écrit au chef et aux conseillers de la Première Nation de Duncan pour les informer de la position du Canada relativement à la revendication :

> [Traduction]
> Le Canada est d'avis que la bande indienne de Duncan n'a pas établi dans son mémoire de revendication que le Canada avait manqué à une obligation légale envers la bande, tel qu'exposé dans la brochure sur la Politique des revendications particulières intitulée : *« Dossier en souffrance »*. Pour arriver à notre position, nous nous sommes fondés sur la Politique, la preuve et les documents fournis à notre bureau, ainsi que sur le rapport historique rédigé au nom des Revendications particulières-Ouest. En outre, notre position est préliminaire en ce sens que nous sommes disposés à en discuter avec vous et que nous examinerons les autres éléments de preuve et les arguments qui pourront nous être présentés avant qu'une position finale soit adoptée par le gouvernement du Canada.
>
> [...] J'aimerais aussi vous faire remarquer que la bande a la possibilité de présenter la revendication rejetée à la Commission des revendications particulières des Indiens et lui demander qu'elle fasse enquête sur les motifs du rejet[3].

---

1 Ci-après la bande de Duncan, la Première Nation ou la bande, selon le contexte historique. Auparavant, la Première Nation a aussi été connue sous le nom de bande de Peace River Landing.

2 *Loi des Indiens*, S.R.C. 1927, c. 98. Note du traducteur : même si le titre *Indian Act* est demeuré le même, celui des différentes versions françaises a changé. Dans le corps du rapport, nous utiliserons le titre actuel.

3 Allan Tallman, conseiller principal aux revendications, Revendications particulières - Ouest, MAINC, au chef et aux conseillers, bande indienne de Duncan, 22 août 1994, Dossier du MAINC BW 8260/AB451-C1 (Documents de la CRI, p. 807-809).

Étant donné la position du Canada, M. Jerome Slavik, conseiller juridique du chef et des conseillers de la Première Nation de Duncan a écrit à la Commission des revendications des Indiens le 7 octobre 1994 pour demander la tenue d'une enquête sur le rejet de leur revendication :

> [Traduction]
> Nous avons été mandatés par le chef Irwin Knott et le conseil de la Première Nation indienne de Duncan de demander à la Commission des revendications des Indiens de mener une enquête sur le rejet de la revendication particulière présentée par leur Première Nation concernant la cession injustifiée d'un certain nombre de leurs réserves.
>
> [...] À notre avis, cette revendication est centrée sur la véracité et la validité de la version des faits que font les Indiens par rapport à la version documentée des événements consignée dans les archives du Ministère. Elle a été rejetée parce que les RPO n'ont pas cru les témoignages présentés dans les affidavits des anciens qui connaissaient les événements et les gens entourant cette cession injustifiée[4].

Dans une lettre datée du 28 octobre 1994, la Commission des revendications des Indiens (la Commission) a informé la Direction générale des revendications particulières du MAINC que, conformément à la demande que lui avaient présentée le chef et le conseil de bande de la Première Nation de Duncan, la Commission avait entrepris une enquête sur le rejet par le Ministre de la revendication particulière.

Il est à remarquer que le présent rapport *ne traite pas* des deux autres réserves de la Première Nation – les RI 151A et 151K – puisque la première n'a jamais été abandonnée et la deuxième, bien qu'elle ait été cédée en 1928, n'a pas été vendue et a été rendue à la Première Nation en 1965. Le rapport n'aborde pas non plus la RI 151H. Au cours de l'enquête, le directeur général des Revendications particulières au MAINC, Michel Roy, a accepté de négocier la revendication de la Première Nation concernant la RI 151H, reconnaissant que la Première Nation avait établi que le Canada avait envers elle une obligation légale [traduction] « découlant du présumé défaut de se conformer aux exigences de la *Loi sur les Indiens* de 1927 au moment de consigner la cession en

---

4 Jerome N. Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, à Daniel Belgarde et James Prentice, coprésidents, Commission des revendications des Indiens, 7 octobre 1994.

1928 de la réserve 151H[5]. C'est pourquoi la cession de la RI 151H a été retirée de notre mandat, et nous n'avons traité que des sept parcelles portant les numéros RI 151 et 151B jusqu'à 151G.

Un état des mémoires, de la preuve documentaire, des transcriptions et du reste du dossier de la présente enquête est dressé à l'Annexe A du présent rapport.

MANDAT DE LA COMMISSION

Le mandat de la Commission est exposé dans les décrets habilitant les commissaires à faire enquête sur les revendications particulières et à faire rapport « sur la validité, en vertu de la [Politique des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées [...][6]. » La Politique, exposée dans la brochure publiée par le Ministère en 1982 et intitulée : *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones - Revendications particulières*, précise que le Canada acceptera pour négociation les revendications qui révèlent que le gouvernement fédéral a, à l'endroit des Premières Nations une « obligation légale » non respectée[7]. L'expression « obligation légale » est définie dans *Dossier en souffrance* de la manière suivante :

> La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale », c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.
>
> Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
>
> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.

---

5 Michel Roy, directeur général des Revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord Canada, à Donald Testawich, chef, Première Nation de Duncan, et à Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 31 janvier 1997 (Pièce 11 de la CRI, p. 3).

6 Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret C.P. 1992-1730 (27 juillet 1992) et modifiant la commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme le 12 août 1991, conformément au décret C.P. 1991-1329 (15 juillet 1991).

7 MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones - Revendications particulières* (Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1982), p. 20; réimpression dans (1994) 1 ACRI 187-201 (ci-après Dossier en souffrance).

ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou une autre loi et règlement relatifs aux Indiens.

iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.

iv) L'aliénation illégale de terres indiennes[8].

En plus de ce qui précède, le Canada est disposé à entendre les revendications fondées sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité;

ii) Fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans le cas où la preuve peut en être clairement établie[9].

On a demandé à la Commission d'enquêter et de faire rapport à savoir si la Première Nation de Duncan possède une revendication valide aux fins de négociation en vertu de la Politique des revendications particulières. Le présent rapport contient nos conclusions et nos recommandations sur les mérites de la revendication.

---

8 *Dossier en souffrance*, 20; réimpression dans (1994) 1 ACRI, p. 195.

9 *Dossier en souffrance*, p. 20; réimpression dans (1994) 1 ACRI, p. 195-196.

PARTIE II

CONTEXTE HISTORIQUE

LE TRAITÉ 8

La hâte manifestée par le gouvernement du Canada de négocier un traité avec les Indiens habitant le territoire situé au nord de la frontière du Traité 6, coïncide avec l'arrivée rapide dans cette région de prospecteurs se dirigeant vers les champs aurifères du Yukon vers la fin du dix-neuvième siècle[10]. En conséquence, les Indiens habitant la région maintenant connue comme le nord de l'Alberta, craignent que leurs droits inhérents sur ces terres soient menacés par le déplacement continu de non-Autochtones dans le territoire. Leur réaction consiste à demander la protection d'un traité formel[11]. Pour sa part, le gouvernement du Canada était lui aussi disposé à négocier un traité avec ces gens, puisqu'un pareil accord faciliterait le mouvement des colons dans la région. Par conséquent, en 1898, le surintendant général des Affaires indiennes recommande au gouverneur en conseil qu'un traité soit conclu afin de minimiser le potentiel de conflits entre les nouveaux venus et les habitants indiens du territoire situé au nord de la frontière du Traité 6[12]. Le décret PC 2749, qui autorisait l'établissement d'une commission en vue de négocier ce traité, contient la description suivante du contexte historique entourant ces discussions :

> Dans son rapport du 30 novembre 1898, [...] le surintendant général des Affaires indiennes signale que [...] le commissaire de la Police à cheval du Nord-Ouest avait souligné l'opportunité de prendre des mesures pour signer un traité avec les Indiens habitant la région par où doit passer la route projetée entre Edmonton et la rivière Pelly, que ces Indiens et les Castors de la rivière de la Paix et du fleuve Nelson ainsi que les Sicamas et les Nihamas avaient tendance à se montrer turbulent et risquaient pour cette raison de causer des difficultés à des groupes isolés de mineurs ou de traiteurs pouvant être considérés par eux comme violant leurs droits acquis, que la situation avait été rendue encore plus difficile par la présence de nombreux voyageurs

---

10 D. Madill, « Rapport de recherche sur les traités, Traité huit », (Ottawa: MAINC, Centre de la recherche historique et de l'étude des traités, 1986), p. vii.

11 Des pressions en vue d'obtenir un traité avaient été exercées dès 1890, lorsque Kinosayo, chef des Indiens du Petit lac des Esclaves, a présenté une demande officielle au ministère des Affaires indiennes. Voir D. Madill, « Rapport de recherche sur les traités, Traité huit », (Ottawa: MAINC, Centre de la recherche historique et de l'étude des traités, 1986), p. 5.

12 Décret C.P. 2749, dans *Traité N° 8 conclu le 21 juin 1899, et adhésions, rapports, etc.*, selon l'édition de 1899 de l'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, p. 3-4 (Documents de la CRI, p. 4-5).

> venus dans la région pour s'y installer, en divers endroits, entre le Petit lac des Esclaves et la rivière de la Paix[13].

La Commission des traités créée en vertu de ce décret est envoyée en territoire des Assiniboines pour mener des négociations et, le 21 juin 1899, le Traité 8 est conclu avec les Indiens du Petit lac des Esclaves[14]. Les commissaires aux traités, David Laird, J.H. Ross et J.A.J. McKenna, choisissent de se séparer afin d'essayer de rencontrer un certain nombre de groupes d'Indiens dans la région visée par le Traité 8. Ainsi, les commissaires Ross et McKenna se dirigent vers Fort St. John, Colombie-Britannique, tandis que le président de la commission, Laird, se rend à Peace River Landing (maintenant Peace River) et Vermillon, avant de diriger son attention au nord-est vers le lac Athabasca et le district de la rivière des Esclaves[15].

Laird rencontre les « sauvages du Débarcadère de la Rivière de la Paix et du territoire adjacent » le 1er juillet 1899, date à laquelle Duncan Testawits, « conseiller des Cris[16] », signe une adhésion au traité 8 au nom de son peuple[17]. Cette adhésion au Traité 8 garantit aux membres de la bande qu'ils auront droit aux dispositions du Traité dont l'attribution de terres de réserve en commun ou, pour ceux qui le désirent, de manière distincte :

> Et Sa Majesté la Reine par les présentes convient et s'oblige de mettre à part des réserves pour les bandes qui en désireront, pourvu que ces réserves n'excèdent pas en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes pour tel nombre de familles qui désireront habiter sur des réserves, ou dans la même proportion pour des

---

13 Décret C.P. 2749, dans *Traité N° 8, conclu le 21 juin 1899, et adhésions, rapports etc.*, selon l'édition de 1899 de l'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, p. 3 (Documents de la CRI, p. 4).

14 *Traité N° 8, conclu le 21 juin 1899, et adhésions, rapports, etc.*, selon l'édition de 1899 de l'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, p. 13 (Documents de la CRI, p. 1).

15 *Traité N° 8, conclu le 21 juin 1899, et adhésions, rapports, etc.*, selon l'édition de 1899 de l'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, p. 8 (Documents de la CRI, p. 8).

16 Dans le traité, Duncan Testawits porte le vocable de « Duncan Tastaoosts ». Le nom « Tastaoosts » a reçu différentes graphies des représentants du gouvernement au fil des ans, dont « Tustawits », « Tustowitz » et « Testawich ». La graphie qui semble avoir été utilisée le plus communément dans l'histoire - et que la Commission a adoptée aux fins du présent rapport - est « Testawits ».

17 *Traité N° 8, conclu le 21 juin 1899, et adhésions, rapports, etc.*, selon l'édition de 1899 de l'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, p. 18 (Documents de la CRI, p. 16).

> familles plus ou moins nombreuses ou petites; et pour les familles ou les sauvages particuliers qui préféreront vivre séparément des réserves des bandes, Sa Majesté s'engage de fournir une terre en particulier de 160 acres à chaque sauvage, la terre devant être cédée avec une restriction quant à l'aliénation sans le consentement du Gouverneur général du Canada en son conseil, le choix de ces réserves et terres en particulier devant se faire de la manière suivante, savoir : le Surintendant général des Affaires des Sauvages devra députer et envoyer une personne compétente pour déterminer et assigner ces réserves et terres après s'être consulté avec les sauvages intéressés quant à la localité que l'on pourra trouver convenable et disponible pour le choix[18].

L'une des principales préoccupations des Indiens participant aux négociations du Traité 8 vient du fait qu'ils craignent « que la signature du traité ne fut suivie d'une restriction des privilèges de chasse et de pêche » dont jouissaient auparavant les diverses bandes[19]. Laird et ses collègues réussissent toutefois à calmer ces craintes en expliquant que le Traité protégeait en réalité le droit des Indiens à continuer leur mode de vie traditionnel :

> Nous leur fîmes comprendre que le gouvernement ne pouvait entreprendre de faire vivre les sauvages dans l'oisiveté, qu'ils auraient après le traité les mêmes moyens qu'auparavant de gagner leur vie et qu'on espérait que les sauvages s'en serviraient. [...]
>
> Notre principale difficulté à surmonter était la crainte qu'on restreindrait leurs privilèges de chasse et de pêche. La disposition du traité en vertu de laquelle des munitions et de la ficelle devaient être fournies contribua beaucoup à apaiser [sic] les craintes des sauvages, car ils admirent qu'il ne serait pas raisonnable de leur fournir les moyens de chasser et de pêcher si l'on devrait faire une loi qui restreindrait tellement la chasse et la pêche qu'il serait presque impossible de gagner sa vie en s'y livrant. Mais en sus de cette disposition nous avons dû leur affirmer solennellement qu'on ne ferait sur la chasse et la pêche que des lois qui seraient dans l'intérêt des sauvages et qu'on trouverait nécessaire pour protéger le poisson et les animaux à fourrure, et qu'ils seraient aussi libres de chasser et de pêcher après le traité qu'ils le seraient s'ils n'avaient jamais fait de traité[20].

---

18 *Traité N° 8, conclu le 21 juin 1899, et adhésions, rapports, etc.*, selon l'édition de 1899 de l'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, p. 15 (Documents de la CRI, p. 14).

19 *Traité N° 8, conclu le 21 juin 1899, et adhésions, rapports, etc.*, selon l'édition de 1899 de l'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, p. 6 (Documents de la CRI, p. 5).

20 *Traité N° 8, conclu le 21 juin 1899, et adhésions, rapports, etc.*, selon l'édition de 1899 de l'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, p. 6 (Documents de la CRI, p. 6).

Après avoir terminé ses travaux dans le district de la rivière de la Paix, Laird fait savoir aux Indiens qu'il avait rencontrés que le gouvernement n'avait pas l'intention de procéder à l'arpentage de terres de réserve dans un avenir immédiat :

> Comme l'étendue du pays couverte par le traité rendait impossible de définir des réserves ou des propriétés, et comme les sauvages n'étaient pas prêts à faire un choix, nous nous contentâmes d'entreprendre de mettre à part à l'avenir les réserves et les propriétés, et les sauvages furent satisfaits de la promesse que cela se ferait lorsqu'ils le demanderaient. Il n'y a aucune nécessité immédiate de faire un tracé général des réserves ou de faire une répartition des terres. Il sera bien assez tôt de le faire lorsque l'avancement de la colonisation rendra nécessaire l'arpentage des terres[21].

Comme tel, des réserves n'ont pas été créées à l'usage et au profit de la bande de Duncan avant 1905.

SÉLECTION ET ARPENTAGE DE RÉSERVES POUR LA BANDE DE DUNCAN

Dans les années suivant la signature du Traité 8, la migration de non-Autochtones vers le district de la rivière de la Paix augmente de façon marquée. Même s'il est situé à 450 km au nord-ouest d'Edmonton, en Alberta, le district de la rivière de la Paix offre aux colons un sol et des conditions climatiques bien adaptés à la production commerciale de blé. En conséquence, dès l'été 1928, il n'y avait pratiquement plus de terres fédérales disponibles dans la région[22]. À la fin de 1931, plus de 400 000 acres de terres aménagées sont consacrées dans le district à la production agricole - environ 70 % à la seule production de blé - avec une capacité de production annuelle allant de 16 à 20 boisseaux l'acre[23].

En 1900, G.D. Butler, le sergent qui commande le détachement de la Police à cheval du Nord-Ouest à Peace River Crossing, aide les Indiens de la bande de Duncan à identifier et à borner plusieurs lots de terre qui sont déjà occupés par des membres de la bande et leur famille. Ainsi,

---

21 *Traité N° 8, conclu le 21 juin 1899, et adhésions, rapports, etc.*, selon l'édition de 1899 de l'Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, p. 7-8 (Documents de la CRI, p. 8).

22 J.W. Martin, commissaire par intérim, Administration des terres fédérales, ministère de l'Intérieur, à R.A. Bunyan, Waskatenau, Alberta, 15 mai 1928, Archives nationales du Canada (AN), RG 10, Vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

23 D. Kerr and D.W. Holdsworth, eds., *Historical Atlas of Canada, Volume III: Addressing the Twentieth Century, 1891-1961*, (Toronto, U of T Press, 1990), tableaux 17, 18 et 43.

quatre lots individuels se trouvant sur la rive nord de la rivière de la Paix, près de l'établissement de Shaftesbury, sont identifiés comme les possessions de personnes désignées. En outre, deux lots importants, situés au nord-ouest des lots riverains et destinés à la culture du foin, sont identifiés et bornés. Tous les lots sont inscrits comme réserves indiennes « temporaires » par le sergent Butler[24]. Avec un sol et des conditions climatiques bien adaptés à la production agricole, les terres situées dans la plaine de la rivière de la Paix, près de l'établissement de Shaftesbury, sont aussi attirantes pour les membres de la bande de Duncan que pour la population des nouveaux colons. En conséquence, les intérêts opposés finissent vite par créer des difficultés entre les deux collectivités.

En 1903, par exemple, le sergent Butler aide Duncan Testawits et un membre de la bande, Xavier Mooswah, à expulser un groupe d'occupants illégitimes de la zone que Butler et la bande avaient déjà identifiée comme terre de réserve temporaire[25]. Subséquemment, en juillet 1904, Butler présente un rapport au commissaire Laird dans lequel il traite de la détérioration des relations entre les Indiens et les colons, et demande à ce que les réserves de la bande soient établies par un arpenteur du gouvernement dès que possible :

> [Traduction]
> J'ai l'honneur de signaler que la bande indienne de la rivière de la Paix demande plus de terre que ce à quoi elle a droit, et que si leur réserve n'est pas arpentée bientôt, il y aura des problèmes entre les Indiens et les colons. Si un blanc veut s'établir à un bon emplacement, le chef ou l'un des membres de sa bande vient et porte plainte contre lui pour violation du droit de propriété, ce qui signifie que nous devons entreprendre une patrouille de trois jours et faire traverser les chevaux à la nage deux fois d'un côté à l'autre de la rivière de la Paix, ce qui, vous le savez, n'est pas une partie de plaisir. Il y a trois ans, j'ai reçu de vous une lettre disant que des arpenteurs viendraient pendant l'été, mais ils ne sont pas venus. Si vous pouviez le faire faire cet été, cela simplifierait les choses et ce serait mieux qu'à présent, puisque nous

---

24 G.D. Butler, PCNO, à David Laird, commissaire aux Indiens, 2 novembre 1900, AN, RG 10, vol. 7777, dossier 27131-1, cité dans G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 24, note 123 (Pièce 5 de la CRI).

25 Rapport trimestriel du service d'établissement de la rivière de la Paix (PCNO), 1er octobre 1903, AN, RG 18, vol. 1575, dossier 125, cité dans G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 26, note 131 (Pièce 5 de la CRI).

> aurions une délimitation et non une ligne imaginaire qui peut être étirée par les Indiens en déplaçant un piquet[26].

Le moment tardif de la demande fait qu'il est impossible d'organiser un arpentage cette année-là. En septembre 1904, les Affaires indiennes avisent le ministère de l'Intérieur qu'une équipe d'arpentage serait envoyée au district de la rivière de la Paix au cours de l'été 1905 afin de mettre de côté des réserves pour la bande[27].

Le printemps suivant, cependant, J. Lestock Reid, un arpenteur des terres fédérales employé par les Affaires indiennes, se rend dans la région de la Paix pour entreprendre l'arpentage nécessaire. Selon son rapport de fin d'année, Reid et son équipe d'arpentage arrivent à Peace River Landing le 18 mars 1905 et commencent les travaux d'arpentage au début d'avril :

> [Traduction]
>
> Lorsque j'ai appris que Duncan, et une partie de sa bande, étaient parti chasser dans le nord, j'ai envoyé un homme et un attelage de chiens l'aviser que j'étais arrivé pour tracer les plans de sa réserve.
>
> En attendant, j'ai traversé sur la rive nord de la rivière (de la Paix) entre la mission anglaise et la plaine de la grosse île, car on disait que cela comprenait plusieurs lieux indiens [...]
>
> Mon équipe est revenue avec les chariots et les fournitures du Petit lac des Esclaves le 29 mars, et le chef, Duncan Testawits, est revenu le samedi soir suivant.
>
> J'ai rencontré le chef et les Indiens de la bande de la rivière de la Paix le 2 avril et, après les discussions habituelles et les retards et ajustements, j'ai enfin réussi à leur attribuer des terres que je crois être satisfaisantes pour eux, et j'espère qu'elles obtiendront votre approbation[28].

Selon le rapport de Reid, dix réserves sont créées à l'usage et au profit de la bande de Duncan, leur superficie totale coïncidant avec le droit foncier issu du traité fondé sur le nombre

---

26 Sgt. G.D. Butler, PCNO, Peace River Landing, à D. Laird, commissaire aux Indiens, 28 juillet 1904, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 28).

27 J.D. McLean, secrétaire, Affaires indiennes, à P.G. Keyes, secrétaire, ministère de l'Intérieur, 3 septembre 1904, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 30).

28 J.L. Reid, arpenteur des terres fédérales (ATF), à Frank Pedley, SGAAI, 15 janvier 1906, « Rapport d'arpentage - Traité 8 », *Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1906*, p.161 (Documents de la CRI, p. 78).

connu de membres de la bande au moment du premier arpentage[29]. La Commission ne tire cependant aucune conclusion à savoir si la bande de Duncan possède des droits fonciers non respectés aux termes du Traité 8.

Six réserves (les RI 151B à 151G) se trouvent le long de la rive nord-ouest de la rivière de la Paix, près d'un lieu appelé par la population locale Shaftesbury Settlement, et sont censées correspondre aux possessions déjà établies de membres de la bande et leur famille. Puisque certains membres de la bande résident sur ces terres depuis quelques années, la création de plusieurs petites réserves permet à ces personnes de conserver leurs bâtiments existants, leurs maisons et leurs aménagements agricoles[30]. Reid arpente aussi deux grandes réserves communes (les RI 151 et 151A), près des villages actuels de Berwyn et de Brownvale[31], qui fourniraient à la bande de Duncan de grandes terres à foin[32]. Enfin, avant de terminer ses travaux dans le district de la rivière de la Paix, l'arpenteur Reid découpe deux autres lots de terrain pour des membres qui avaient demandé des terres séparées de celles du reste de la bande. Louison Cardinal reçoit donc des terres sur la rive nord-est du lac Bear (RI 151H), tandis que William McKenzie choisit des terres le long de la piste menant à Grouard, en Alberta, à 40 km au sud de Peace River Landing (RI 151K)[33].

Le décret C.P. 917, du 3 mai 1907, confirme que les RI 151 et 151A à 151G ont été « soustraites à l'application de la Loi des terres fédérales. » Les RI 151H et 151K, même si elles ont

---

29 D. Robertson, arpenteur en chef, Affaires indiennes, à D.C. Scott, SGAAI, 5 janvier 1923, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 142) : « Ces réserves sont situées dans deux lots principaux, les nos 151 et 151A, et huit petits lots éparpillés, les nos 151-B, 151-C, 151-D, 151-E, 151-F, 151-G, 151-H et 151-K. [...] la superficie totale de toutes les réserves équivaut à la superficie totale à laquelle cette bande aurait droit en vertu du Traité, selon sa population au moment de la répartition. »

30 J.L. Reid, ATF , « Notes d'arpentage des réserves de la bande indienne de Peace River Landing. » MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 42-76).

31 La RI 151A de Duncan, située près de Brownvale était aussi appelée « réserve du lac Old Wives » en raison de sa proximité du lac du même nom.

32 J.L. Reid, ATF , à Frank Pedley, SGAAI , 25 avril 1905, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1, cité dans G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 28, note 143 et p. 31, note 161 (Pièce 5 de la CRI).

33 J.L. Reid, ATF , à Frank Pedley, SGAAI , 15 janvier 1906, AN, RG 10, vol. 4005, dossier 24005-3 , cité dans G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 32, note 161 (Pièce 5 de la CRI).

été arpentées en 1905, ne sont pas confirmées par cet instrument[34]. Ces réserves sont confirmées le 23 juin 1925, par le décret C.P. 990[35]. Le tableau 1 ainsi que la carte qui l'accompagne montrent les diverses réserves indiennes arpentées et mises de côté à l'usage et au profit de la bande de Duncan.

TABLEAU 1
Réserves de la bande de Duncan

RI	Occupant original	Superficie (acres)
151	bande de Duncan	3520
151 A	bande de Duncan	5120
151 B	J.F. Testawits	294,3
151 C	Xavier Mooswah	126,6
151 D	Alinkwoonay	91,6
151 E	Duncan Testawits	118,7
151 F	David Testawits	134
151 G	Gillaume Bell	5,7
151 H	Louison Cardinal	160
151 K	William McKenzie	960
Total		10530,9

ÉCONOMIE DE LA BANDE DE DUNCAN JUSQU'EN 1928

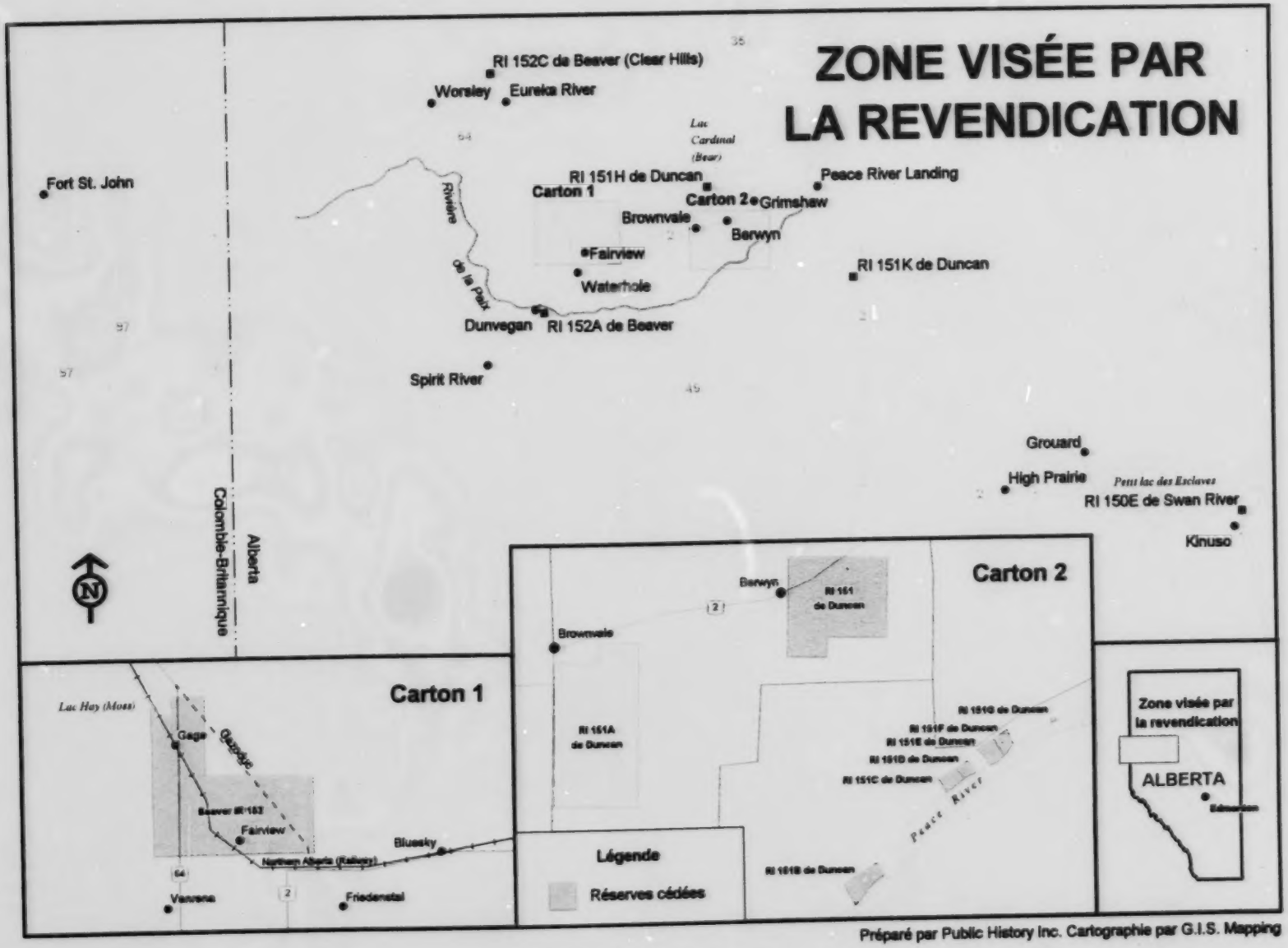
Lorsque la bande de Duncan a adhéré au Traité en 1899, elle se composait surtout de chasseurs et de trappeurs. L'une des rares exceptions, le conseiller Duncan Testawits, s'est installé sur une propriété près de l'établissement de Shaftesbury avant de signer le Traité[36]. Dès 1908, H.A. Conroy,

---

34 Décret C.P. 917, 3 mai 1907 (Documents de la CRI, p. 88).

35 Décret C.P. 990, 23 juin 1925 (Documents de la CRI, p. 172).

36 Entrevue avec M^me^ Henry Callahoo (Lucie Testawits), juin 1956. Peace River Research Project, archives du Glenbow-Alberta Institute, Acc. No. M4560, dossier 36, cité dans G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 23 (Pièce 5 de la CRI).



Préparé par Public History Inc. Cartographie par G.I.S. Mapping

inspecteur du Traité 8 indique que les membres de la bande sont [traduction] : « très progressistes et se débrouillent bien. Les habitants ont labouré et clôturé de grandes superficies de terre. Certains ont construit de très bonnes maisons, possèdent quelques chevaux et ont fait de bon progrès dans les travaux de jardinage[37]. » Le rapport de Conroy, malheureusement, ne contient pas suffisamment d'information pour déterminer si les membres de la bande de Duncan se livraient, à cette époque, à l'agriculture à des fins commerciales. Cependant, selon son commentaire relatif à leurs « progrès dans les travaux de jardinage », il est davantage probable que la chasse et le piégeage constituaient encore leurs principales sources de subsistance, alors que le jardinage et l'agriculture fournissaient une source additionnelle d'aliments pouvant être exploitée pendant les mois où on ne pouvait s'occuper des pièges ou se livrer à la chasse.

Le rapport de fin d'année de l'inspecteur Conroy en 1909 donne des renseignements beaucoup plus fiables pour évaluer la base économique de la bande de Duncan :

> [Traduction]
> À cinquante milles en aval de la rivière de la Paix, en un lieu connu sous le nom de réserve de Duncan, on trouve une petite bande sans chef, mais ayant deux conseillers. Ces conseillers depuis quelques années se sont occupés un peu d'agriculture, comme le blé, l'orge, les pommes de terre et, depuis quelques années, ils ont assez de succès; mais, comme tous les Indiens, ils se découragent facilement. La sécheresse et les tempêtes de vent détruisent une partie de leurs récoltes, ce qui les décourage passablement, ce qui fait que certains d'entre eux n'ont plus l'intérêt qu'ils avaient; mais, j'ai essayé de les encourager à continuer leur travail. Ils ont un peu de bétail et une assez bonne race de chevaux, quoiqu'un peu petits pour l'agriculture. Je pense que lorsqu'ils auront un instructeur en agriculture dans cette réserve, ils deviendront autonomes. Duncan, le conseiller, a une très bonne maison et des bâtiments. J'ai de la difficulté à les intéresser à leur travail, car au premier prétexte, ils partent et s'en vont chasser. Lorsqu'ils reviennent, ils s'aperçoivent que leur bétail s'est introduit dans les champs et a détruit une partie de la récolte. Si le Ministère avait un bon homme à l'esprit pratique pour s'occuper de ces deux réserves, Dunvegan et Peace River, je pense que cela ne prendrait pas beaucoup de temps pour qu'ils deviennent autonomes[38].

---

37 H.A. Conroy, inspecteur du Traité 8, à F. Pedley, SGAAI, 7 décembre 1906. *Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 31 mars 1907*, p. 181.

38 H.A. Conroy, inspecteur du Traité 8, à F. Pedley, SGAAI, 19 février 1909. *Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 31 mars 1909*, p. 199.

Toutefois, les Affaires indiennes ne fournissent pas à l'agence un instructeur en agriculture à ce moment.

Le développement agricole des réserves de la bande de Duncan diminue dans les années qui suivent. Deux des agriculteurs les plus progressistes de la bande, Duncan Testawits et David Testawits, décèdent au cours de l'épidémie de grippe de 1918. Les listes de paye montrent que neuf des soixante-huit membres de la bande de Duncan énumérés sur la liste de 1918 (13,2 % de la population totale) meurent entre l'été 1918 et l'été 1919[39]. Il est probable que la perte de ces neuf personnes, y compris du conseiller Duncan Testawits, coïncide avec un abandon général de l'agriculture au sein de la bande. Même si les dossiers historiques contiennent peu d'information sur cette question, on peut tirer plusieurs conclusions de la correspondance échangée entre J.B. Early, un fermier dont la terre est adjacente à la RI 151E qui avait été mise de côté pour Duncan Testawits, et les représentants des Affaires indiennes. Dans une lettre datée du 12 janvier 1923, Early fait remarquer que soixante-quinze acres de cette réserve, connue localement comme le « ranch Duncan », étaient labourées et cultivées il y a à peine cinq ans. Cependant, il ajoute qu'en 1923, la ferme n'est plus exploitée, et n'est plus entretenue :

> [Traduction]
> Il y a cinq ans lorsque je vivais à la place Carson, le vieux chef était là. [Les Indiens] avaient du bétail, des chevaux, des porcs, des poules et du matériel de ferme. Où sont passés les outils et le matériel, je ne sais pas. Bien entendu, le vieux chef et bon nombre de membres de la famille sont décédés, et les autres ne semblent pas intéressés à exploiter la place. Malgré cela, ils refusent de vendre ce ranch situé au bord de la rivière[40].

Il semble que l'agriculture sur la réserve, créée à l'origine pour Duncan Testawits et sa famille, n'a pas continué après 1918.

---

39 Liste de paye des annuités de la bande de Duncan, 28 juin 1919. Section de la recherche généalogique, MAINC, cité dans G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 58 (Pièce 5 de la CRI).

40 J.B. Early, Peace River, à Harold Laird, agent des Indiens par int., 12 janvier 1923, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 147).

Une situation similaire se produit en ce qui concerne la réserve 151G, arpentée à l'origine pour Gillaume ou « Gillian » Bell. En 1922, après que les Affaires indiennes eurent été informées qu'un colon local avait par inadvertance empiété sur ces terres après avoir délimité un lot adjacent, l'agent des Indiens par intérim Harold Laird – le fils de l'ancien commissaire David Laird – est envoyé pour visiter les lieux et présenter un rapport détaillé exposant la situation. Dans une lettre datée du 31 octobre 1922, il fait les observations suivantes :

> [Traduction]
> La réserve indienne 151G, mentionnée dans la lettre de l'agent, a été arpentée pour Gillian Bell, membre de la bande de Duncan Tustawits [sic], décédé en 1913. Sa veuve a marié un métis nommé LaPretre et reçu un chèque de commutation le 29 juin 1915. Depuis cette date, personne n'a vécu sur cette terre et les vieux bâtiments sont tombés et ont été brûlés[41].

Comme dans le cas de la ferme originale de Duncan Testawits, il n'y a pas eu d'agriculture ou de jardinage dans cette réserve depuis le décès de son premier occupant.

Il existe peu de dossiers contemporains. Les rapports détaillés de l'agence sur la situation des bandes individuelles, auparavant inclus dans le *Rapport annuel* du Ministère, ont été abandonnés après 1916 et c'est pourquoi il n'est pas possible de tracer un portrait plus détaillé des activités économiques de la bande au cours de cette période. Cependant, les observations de l'agent Laird dans ses rapports annuels concernant les paiements des annuités à la bande de Duncan semblent confirmer que la bande vivait principalement du piégeage au moment de la cession. Le 22 novembre 1927, par exemple, Laird signale que [traduction] « ni les Indiens de la bande de Dunvegan, ni ceux de la bande de Duncan n'ont eu tellement de succès à la chasse et au piégeage la saison dernière; les animaux à fourrure et l'orignal étant tous les deux rares[42]. » Il fait des observations similaires dans son rapport de l'année suivante :

---

41 H. Laird, agent des Indiens par int., au sous-ministre adjoint et secrétaire, Affaires indiennes, 31 octobre 1922, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 136).

42 Harold Laird, agent des Indiens par int., à D.C. Scott, 22 novembre 1927, p. 4 (Pièce 15 de la CRI, vol. 3).

> [Traduction]
> Les prises de fourrure dans l'ensemble de l'agence pour la saison 1927-1928 ont été les plus faibles en nombre et en valeur jamais relevées et, puisque les Indiens dans la région dépendent presque entièrement du produit de la vente des peaux d'animal à fourrure pour se procurer des vêtements et d'autres nécessités, cela a occasionné des souffrances considérables et causera des difficultés l'hiver prochain, car rien ne laisse présager de meilleures prises[43].

De même, le témoignage oral de l'ancien John Testawits montre que le piégeage était le mode de subsistance prédominant des membres de la bande à cette époque. Alors qu'il donnait une description détaillée des habitudes de migration au moment de la saison de piégeage, lors de l'audience publique de la Première Nation de Duncan tenue en septembre 1995, Testawits indique que la bande avait un mode de vie traditionnel : [traduction] « c'est ainsi qu'ils vivaient à cette époque, ils chassaient ou piégeait. C'est la seule chose qu'ils faisaient dans ce temps-là[44]. » D'après la correspondance concernant l'abandon des réserves 151E et 151G, les statistiques agricoles présentées ci-dessus, les rapports annuels de Laird et les souvenirs de John Testawits, il semblerait qu'au moment des cessions en 1928, les membres de la bande de Duncan vivaient de la chasse et du piégeage, tout en faisant du jardinage à petite échelle. Il est donc improbable que la bande cultivait ses terres de réserve à des fins commerciales à l'époque de la cession.

PRESSIONS SUR L'ASSISE FONCIÈRE DU DISTRICT DE LA RIVIÈRE DE LA PAIX

La concurrence pour les terres dans le voisinage des réserves de la bande de Duncan est antérieure à la date du premier arpentage. Tel qu'indiqué précédemment, les dossiers du détachement de la Police à cheval du Nord-Ouest de Peace River Landing montrent que la police a collaboré avec des membres de la bande de Duncan pour déloger des occupants illégitimes des terres déjà identifiées

---

43 Harold Laird, agent des Indiens, au sous-ministre adjoint et secrétaire, Affaires indiennes, 4 décembre 1928, p. 4 (Pièce 15 de la CRI, vol. 3).

44 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995, p. 34 (John Testawits). Voir aussi la correspondance de l'arpenteur chef, Donald Robertson, Affaires indiennes, qui en 1923, recommande la cession de la RI 151G : « La question de l'obtention de cette cession ne semble pas immédiate et *il est improbable que l'agent puisse obtenir la participation d'un nombre suffisant de membres de la bande habilités à voter en pleine saison de piégeage.* » MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 145). Italiques ajoutés.

comme appartenant à la bande[45]. Le 29 octobre 1904, un groupe de huit colons fait parvenir une pétition aux Affaires indiennes dans le but de protéger leurs possessions foncières [traduction] « sur la rive nord-ouest de la rivière de la Paix à environ 15 milles au sud-ouest de Peace River Crossing » et de faire entendre leurs préoccupations concernant les terres occupées par la bande de Duncan :

> [Traduction]
> 1. Que nous désirons que nos terres soient arpentées de la manière dont nous les occupons.
> 2. Que M. Selby qui arpente dans notre voisinage risque d'empiéter sur nos terres et de les couper.
> 3. Nous comprenons que le commissaire aux Indiens a promis que la réserve indienne serait arpentée dans notre région l'été prochain. Nous souhaitons que nos jalons soient ajustés avant que cela se fasse.
> 4. Nombre d'entre nous étions en possession de nos terres actuelles avant la signature du Traité indien. Certains se trouvent ici depuis près de vingt ans.
> 5. Nous demandons donc humblement que M. Selby ou un autre arpenteur soit autorisé à arpenter notre établissement avant que des troubles surviennent[46].

Le Ministère répond en décembre de cette année et assure aux colons [traduction] « vous n'avez pas à craindre qu'[un arpenteur] empiète sur vos possessions ou les coupe, comme vous l'affirmez dans votre pétition[47]. » Néanmoins, cette pétition fait ressortir les intérêts opposés des membres de la bande de Duncan et des colons locaux[48]. C'est pourquoi les Affaires indiennes décident de procéder à l'arpentage proposé peu de temps après.

Toutefois, la réalisation de l'arpentage de 1905 n'élimine pas les différends locaux concernant les terres agricoles productives. En 1906, par exemple, Alexander McKenzie Sr., un

---

45 Peace River Landing Department (PCNO), rapport trimestriel, 1er octobre 1903, AN, RG 18, vol. 1575, dossier 125, cité dans G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 26 (Pièce 5 de la CRI).

46 T.A. Brick, Alexander Grey, W.H. Carson, J. Knott Sr., J. Knott Jr., Henry McCalester, Rev. M. Johnston et John Wright, au ministre de l'Intérieur, 29 octobre 1904, dossier du MAINC 777/30-7-151A. (Documents de la CRI, p. 32-33).

47 Ministère des Affaires indiennes, à T.A. Brick, établissement de Shaftesbury, Peace River Crossing, 14 décembre 1904, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 34).

48 Sergent G.D. Butler, PCNO, à David Laird, commissaire aux Indiens, 28 juillet 1904, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 28).

occupant illégitime qui revendique les terres adjacentes à la RI 151H arpentée pour Louison Cardinal de la bande de Duncan, adresse une série de préoccupations au Ministère. L'extrait suivant de sa lettre au surintendant général des Affaires indiennes illustre la nature émotive du différend :

> [Traduction]
> À l'automne 1895, faisant office de pionnier et avant que quiconque, à l'exception des missionnaires, ait du bétail dans la région, j'ai installé une ferme d'élevage à l'extrémité est du lac Brass situé à environ quinze milles d'ici, y construisant deux grandes étables, une écurie et une maison, près d'un champ de foin, et j'y ai vécu et élevé mon bétail [...] pendant quatre années consécutives, et au cours de cette période, j'avais l'habitude tous les étés de couper le foin sur toute la bordure du lac, sur une largeur moyenne de 30 verges et une longueur de 2½ milles au plus, ainsi qu'autour de deux petits lacs dans les environs, en plus de défricher un bon chemin carrossable des bords de la prairie jusqu'au lac Brass par les boisés et les buissons épais, et une autre piste allant jusqu'aux petits lacs, les deux pistes totalisant probablement environ douze milles.
>
> Par la force des circonstances, j'ai dû laisser les lieux vacants temporairement pendant quelques années. [P]ar la suite, afin de conserver mes droits, je les ai loués pendant deux ans, mais à mon retour sur place cet été avec du bétail, je découvre que Messieurs Reid et Wilson, qui ont été envoyés l'été dernier par les Affaires indiennes pour arpenter les réserves indiennes, avaient sans qu'on le sache arpenté un lot de terrain, adjacent à la terre que je revendique, pour un certain Louison Cardenette [sic], un Indien visé par un traité, qui en réalité est un métis de Lac La Biche, y incorporant une portion considérable de mon champ de foin en bordure du lac Bears pour la lui donner.
>
> Ledit Louison Cardenette s'en va maintenant et laisse ce champ de foin à un autre Indien visé par un traité qui fait partie de la bande de Duncan Testawits, lequel entreprend de travailler et de couper du foin dans la prairie voisine et à l'extérieur de sa réserve.
>
> Je considère ce geste de la part de Messieurs Reid et Wilson comme déraisonnable et injuste après que nous nous soyons donné la peine de faire des routes et de construire des bâtiments, et, de plus, cela nous brime dans nos droits d'occupants illégitimes [sic] et nous place dans une situation inférieure à celle d'un Indien et cela viole notre pouvoir de faire des affaires et d'avoir des terres d'une manière qui nous convienne.
>
> Jusqu'à présent, les terres n'ont pas été arpentées et, en conséquence, nous ne conservons nos possessions que par occupation illégale.
>
> Louison Cardenette est venu ici pendant l'été 1894 en visite à des amis, puis après en 1897, il a fait du lac Bears davantage un lieu de campement par rapport aux endroits où il pratiquait le piégeage et la chasse, mais ne s'y est pas établi en permanence avant l'année suivante.

> Maintenant, puis-je respectueusement demander votre opinion et votre décision sur cette question, à savoir si je dois me soumettre et passer derrière M. l'Indien, ou garder mes anciennes possessions et mes revendications sur le champ de foin[49].

Après consultation avec l'arpenteur J. Lestock Reid, le Ministère choisit de réfuter la demande de McKenzie, expliquant que puisque [traduction] « l'emplacement de Cardinal ne contient que 160 acres et en comparaison une petite proportion des berges du lac, nous estimons qu'il ne devrait pas tellement nuire à vos opérations, ou aux droits que vous croyez avoir acquis dans cette localité[50]. »

La première vague de pressions organisées concernant les terres dans le voisinage de la rivière de la Paix se produit après la fin de la Première guerre mondiale[51] alors que le gouvernement fédéral cherche à réintégrer les anciens soldats à la vie civile en les installant sur des terres agricoles. La *Loi d'établissement de soldats* de 1917 permettait aux anciens combattants de demander qu'on leur octroie 160 acres de terres de la Couronne, en plus des 160 acres mises à leur disposition en application des dispositions d'établissement de la *Loi des terres fédérales*. En 1919, la *Loi* de 1917 est modifiée de manière à permettre à la Commission d'établissement de soldats d'acheter des terres, y compris des terres indiennes, pour les revendre aux ex-soldats intéressés :

> **10.** La Commission [d'Établissement de Soldats] peut acquérir de Sa Majesté par voie d'achat, à des conditions qui ne soient pas incompatibles avec celles de la cession ou de l'abandon, toutes les terres des sauvages qui, sous le régime de la *Loi des sauvages*, ont été validement cédées ou abandonnées.[52]

---

49 Alex. McKenzie Sr., Peace River Landing, Alberta, à Frank Oliver, ministre de l'Intérieur, 16 août 1906, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 81-83). Soulignement dans le texte original.

50 J.D. McLean, secrétaire, Affaires indiennes, à Alexander McKenzie, 7 mars 1907, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 87).

51 En 1911, une demande a été présentée concernant la RI 151H, toutefois, il semble que l'intérêt revendiqué n'était pas fondé, peut-être parce que la demande initiale reposait sur des renseignements inexacts. Voir J.D. McLean, secrétaire, Affaires indiennes, à M. Reifenstien, Ottawa, 29 août 1911, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 91).

52 *Loi ayant pour objet d'aider les soldats de retour à s'établir sur des terres* ou *Loi d'établissement de soldats*, (29 août 1917), par.4(3), et *Loi d'établissement de soldats*, (7 juillet 1919), art.7 et 10.

Les Affaires indiennes collaborent activement avec la Commission d'établissement de soldats dans ses efforts en vue d'installer les anciens combattants sur des terres indiennes non cultivées. L'extrait suivant d'un rapport public rédigé en décembre 1919 par Duncan Campbell Scott, surintendant général des Affaires indiennes, résume la politique ministérielle en matière d'établissement de soldats :

> [Traduction]
>
> Étant donné le besoin pressant de trouver des terres pour l'établissement des anciens combattants aux termes de la Loi d'établissement de soldats, on a fait appel comme source d'approvisionnement aux superficies relativement grandes de terres des réserves indiennes dans l'ensemble du pays, lesquelles étaient peu utilisées par les Indiens.
>
> Les Affaires indiennes n'ont pas perdu de temps à mettre en place des mesures immédiates et exhaustives en collaboration avec la Commission d'établissement de soldats afin d'arpenter en détail toutes les terres disponibles, et de prendre les dispositions pertinentes pour les mettre à la disposition de la Commission. Toutes les terres cédées et invendues sur le marché ont été remises à la Commission d'établissement de soldats pour acquisition si, après enquête, la Commission détermine que le type de terre convient à ses fins. Nous nous sommes rendus compte que les réserves Indiennes des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta pourraient fournir de grandes régions de terres cultivables.
>
> Les superficies mises de côté en vertu des traités étaient généreuses, mais ont été données en compensation partielle pour la cession du titre, et avec l'intention qu'à l'avenir, le produit de la vente des terres pourrait servir à créer des fonds servant à faire vivre les Indiens. On perd parfois de vue le fait que ces derniers ont le titre légal des terres en question, lesquelles ne peuvent être cédées et vendues qu'avec leur consentement.
>
> Le Ministère, agissant de concert avec la Commission, a organisé une évaluation et un examen conjoints de ces propriétés, et le commissaire W.M. Graham a entrepris cette tâche importante. Lorsque des terres étaient jugées acceptables pour la Commission, et qu'une évaluation était faite, M. Graham négociait une cession avec ces Indiens.
>
> Il n'est pas arrivé que des Indiens aient refusé de se départir de leurs terres contre un paiement juste et raisonnable, et cette mesure a permis de placer 62 128 acres de terres entre les mains de la Commission[53].

---

[53] D.C. Scott, SGAAI, à Arthur Meighen, SGAI, 1er décembre 1919, *Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 31 mars 1919*, p. 40-41.

Il y avait un intérêt important pour l'acquisition de terres de la réserve de la bande de Duncan aux fins de l'établissement de soldats, mais les Affaires indiennes refusent, à ce moment, d'étudier la question d'une cession. Pour les raisons qui seront exposées ci-après, Scott et le commissaire aux Indiens William M. Graham rejettent tous deux les nombreuses propositions présentées par des tierces parties intéressées.

L'une des demandes les plus déterminées en vue d'obtenir certaines terres de réserve de la bande de Duncan pour des anciens combattants est adressée au ministre de l'Intérieur, l'hon. Arthur Meighen, par le brigadier général W.A. Griesbach, député fédéral d'Edmonton Ouest, au nom de la Peace River Unionist Association. Écrivant en mai 1919, Griesbach informe le Ministre qu'il avait [traduction] « reçu des commentaires provenant du nord de l'Alberta, selon lesquels certaines réserves indiennes dans cette région ne sont que très peu habitées » et il suggère, puisque les réserves comprennent de bonnes terres agricoles, que des dispositions soient prises « pour qu'elles soient ouvertes à la colonisation[54]. » La liste des réserves que Griesbach et la Peace River Unionist Association voulaient voir « ouvertes » à la colonisation comprend les RI 151, 151A, 151B, 151C, 151D, 151G, 151H et 151K de Duncan :

> [Traduction]
> Celles que nous avions particulièrement à l'esprit à Peace River sont celles que j'ai numérotées 3, 4 [RI 151A], 5, 6 [RI 151], 11 [RI 151K] et 12. [...] Le lot n° 4 au lac Old Wives [RI 151A] représente l'une des plus belles terres au pays. L'an dernier dans cette réserve et sur les lots 6, 7 et 10 [151, 151C-D et 151H], il y avait 68 Indiens. Ce nombre est probablement rendu maintenant à moins de 30. [...] Le lot n° 11 à Little Prairie (151K) constitue un excellent terrain dans une région bien située. Je ne sais pas exactement quel est le nombre d'Indiens qui y vivent, mais il y en a très peu, voire aucun. [...] J'espère que ces renseignements vous seront utiles et que la question pourra être arrangée, car il est dommage que de si belles terres demeurent absolument inutilisées[55].

---

54 Brigadier général W.A. Griesbach, député, à Arthur Meighen, ministre de l'Intérieur, 6 mai 1919, AN, RG 10, volume 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 92).

55 L.W. Brown, Peace River Unionists Association, au brigadier général W.A. Griesbach, député, 2 juin 1919, AN, RG 10, volume 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 94-96). La preuve présentée dans le cadre de l'enquête n'a pas fourni d'autre renseignement concernant les Peace River Unionists. Il est clair, cependant, que le groupe avait de bonnes relations avec des gens influents comme Griesbach et avait les moyens de recueillir cette liste assez complète de réserves locales.

La réponse initiale faite par Meighen le 7 mai 1919 est favorable :

> [Traduction]
> Je présume qu'il ne sera pas difficile d'obtenir une cession des Indiens dans cette partie du pays. La nécessité d'obtenir le plus de terres possibles pour les anciens combattants est fixée dans l'esprit de la Commission [d'établissement de soldats] et j'ai demandé que tous les efforts possibles soient faits à cet égard[56].

Toutefois, après avoir mené un examen interne des réserves en question, le surintendant adjoint des Affaires indiennes, Duncan Campbell Scott, indique ce qui suit à Meighen :

> [Traduction]
> Je me permet d'envoyer ci-jointe une liste correcte des réserves dans le district de la rivière de la Paix, Traité 8; ces réserves avaient toutes été mises de côté aux termes du Traité, et les Indiens, pour la plupart des chasseurs, n'y ont pas pratiqué l'agriculture, bien qu'ils possèdent du bétail et des potagers. Le commissaire Graham s'est organisé pour louer certaines zones à des fins de pâturage, mais pas dans les réserves mentionnées dans cette liste.
>
> Je ne sais pas s'il y a des terres fédérales disponibles dans ce district, mais il me semble exceptionnel que dans un lieu si peu colonisé il y ait déjà tant de pression sur les réserves indiennes. [...]
>
> Je ne crois pas que, l'un comme l'autre, nous soyons en faveur de demander une cession aux fins de vente pour le moment, mais, même si c'est-là mon opinion, je suis disposé à en discuter avec le commissaire Graham[57].

Graham se montre d'accord avec Scott :

> [Traduction]
> Il me semble étrange que l'on demande aux Indiens de céder des terres dans ce district dès à présent, puisqu'il doit y avoir de grandes superficies de terres fédérales qui sont disponibles. Comme le district doit être très faiblement colonisé, je ne crois pas que nous devrions tenter d'obtenir la cession de ces terres avant que les autres terres disponibles dans le district soient épuisées[58].

---

56 Arthur Meighen, ministre de l'Intérieur, au brigadier général W.A. Griesbach, député, 7 mai 1919, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 93).

57 D.C. Scott, SGAAI, à Arthur Meighen, SGAI, 13 juin 1919, AN RG 10, volume 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 100).

58 W.M. Graham, commissaire, à D.C. Scott, SGAAI, 17 juillet 1919, AN RG 10, volume 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 104).

Néanmoins, Griesbach continue d'exercer de la pression sur les représentants du gouvernement afin que l'on ouvre ces terres à l'établissement de soldats.

Le 23 septembre 1919, le secrétaire particulier de Meighen fait parvenir aux Affaires indiennes un extrait d'une lettre demandant l'ouverture à des fins de colonisation d'une série de réserves dans la district de la rivière de la Paix. Même si le dossier ne révèle pas le nom de l'auteur de la lettre, le libellé presque identique à celui employé dans la demande précédente de la Peace River Unionists Association et de son parrain, le député W.A. Griesbach laisse croire que la deuxième demande venait de la même source. De toute façon, J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, fait parvenir la réponse suivante au secrétaire particulier de Meighen, réitérant le rejet de la proposition par les Affaires indiennes :

> [Traduction]
> Comme suite à votre note du 23 courant, relativement à l'ouverture à la colonisation de certaines réserves de la partie nord de l'Alberta, je me permets de vous renvoyer à la note du 13 juin dernier de M. Scott, adressée à l'hon. Meighen et traitant de cette question.
>
> Le Ministre a approuvé le dernier paragraphe de cette note, et le 21 juin, on a écrit à M. Graham et on lui a demandé son opinion. Dans sa réponse du 16 juillet, il appuie l'opinion de M. Scott. Je ne vois donc pas ce que je pourrais ajouter à la note de M. Scott[59].

Le 28 février 1920, Griesbach demande à nouveau l'appui du ministre de l'Intérieur. Encore une fois, le surintendant général adjoint aux Affaires indiennes refuse la demande :

> [Traduction]
>
> Le commissaire Graham et moi avions convenu que nous ne devrions pas ouvrir à l'établissement de soldats des terres indiennes de ces réserves du grand nord tant que les autres terres disponibles n'auront pas été épuisées. Le commissaire Graham prévoit être en mesure de visiter l'agence du Petit lac des Esclaves cet été, et je ne crois pas qu'il convienne de prendre des mesures décisives avant d'avoir son rapport. Entre-temps, il serait possible de demander à la Direction générale des terres

---

59 J.D. McLean, secrétaire aux Affaires indiennes, à M. Mitchell, secrétaire particulier, ministre de l'Intérieur, 24 septembre 1919, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 115).

> fédérales de dire si oui ou non, comme le prétend le Col. Griesbach, la région entourant ces réserves est colonisée, et s'il n'y a pas d'autres terres disponibles[60].

Même si le dossier historique ne révèle pas si les fonctionnaires des Affaires indiennes se sont entretenus avec ceux du Bureau des terres fédérales concernant la disponibilité de terres fédérales dans le district de la rivière de la Paix, d'autres correspondances montrent qu'il y avait une demande pour ces terres. Entre le 17 juin 1919 et le 31 décembre 1922, les Affaires indiennes ont reçu pas moins de huit demandes additionnelles proposant que des terres indiennes du district de la rivière de la Paix soient « ouvertes » à la colonisation agricole[61]. Malgré ces demandes, les Affaires indiennes continuent de se conformer à la politique énoncée dans la note adressée le 13 juin 1919 par Scott à Meighen, à savoir, qu'il ne fallait pas céder de terres de réserve dans le district de la rivière de la Paix tant que les autres terres disponibles dans le district ne seraient pas épuisées.

En 1922, un problème particulier contribue toutefois à attirer de nouveau l'attention des Affaires indiennes sur les réserves de la bande de Duncan et, ce faisant, contribue aussi à ce que les Affaires indiennes s'éloignent de la politique antérieure concernant ces terres. Dans une lettre du 16 mai 1922, R. Cruickshank, agent des terres fédérales à Peace River, informe l'agent par intérim des Indiens Harold Laird qu'il y avait eu un empiétement illégal sur la RI 151G, l'une des petites réserves auparavant occupée par « Gillian » Bell :

> [Traduction]
> Concernant [les terres] précitées qui sont situées dans le lot riverain n° 5, à Shaftesbury Settlement, M. Arthur Charles Wright a présenté une demande à l'égard

---

60 D.C. Scott, à Arthur Meighen, ministre de l'Intérieur, 2 mars 1920, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 122).

61 Voir, par exemple, lieutenant L.M. Power, Peace River, Alberta, au ministère de l'Intérieur, 17 juin 1919, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 101); R.A. Brownell, Drumheller, Alberta, au ministre de l'Intérieur, 30 juillet 1919, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 105-106); M. Mitchell, secrétaire particulier du ministre de l'Intérieur, à D.C. Scott, 10 septembre 1919, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 108); S. Hargrave, Smith, Alberta, aux Affaires indiennes, 3 mars 1920, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 123); F.H.K. Macintyre, Edmonton, aux Affaires indiennes, 4 mars 1920, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 125); Harold Laird, agent, à Alex. Kennedy, Peace River, 12 novembre 1921, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 127); et F. Nelson, secrétaire adjoint, ministère de l'Intérieur, à A.E. Golding, Griffin Creek, Alberta, 22 juin 1922, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 130).

> du lot 5, le 6 avril 1921 et malheureusement, il a placé la majorité, voire la totalité, de ses améliorations dans la réserve.
>
> Je ne crois pas que M. Wright l'ait fait intentionnellement et dès qu'il a découvert son erreur, il m'en a informé et a déclaré qu'il était prêt à acheter les 5 acres pour une somme raisonnable[62].

En octobre de la même année, Laird fait parvenir ces renseignements à l'administration centrale des Affaires indiennes avec un rapport fondé sur sa première enquête concernant cette situation :

> [Traduction]
> La réserve indienne, n° 151G, mentionnée dans la lettre de l'agent, a été arpentée pour Gillian Bell, membre de la bande de Duncan Tustawits, décédé en 1913. Sa veuve a marié un métis nommé LaPretre et reçu un chèque de commutation le 29 juin 1915. Depuis cette date, personne n'a vécu sur cette terre et les vieux bâtiments sont tombés et ont été brûlés. La réserve ne compte qu'environ 5 acres de terre et est très peu utilisée, sauf comme terrain résidentiel.
>
> Lorsque j'ai visité la réserve, j'ai constaté, comme l'a dit M. Cruickshank, que M. Wright avait construit sa maison à l'intérieur de la réserve, à quelques perches de la limite est. J'évalue les améliorations construites entre 900 et 1 000 $[63].

Après avoir étudié les faits entourant cet empiétement sur la RI 151G, Donald Robertson, arpenteur chef des Affaires indiennes, recommande une cession aux fins de vente :

> [Traduction]
> M. Wright a déclaré qu'il était prêt à acheter les 5,61 acres de cette réserve à un prix raisonnable. Dans les circonstances, il serait nécessaire d'obtenir une cession de la bande pour pouvoir disposer du bien-fonds. [...] Je recommande que l'on tente d'obtenir une cession à ces fins[64].

Néanmoins, même s'il favorise une cession, Robertson reconnaît qu'il pourrait être difficile de l'obtenir, compte tenu du mode de vie traditionnel des membres de la bande :

---

62 R. Cruickshank, agent des terres fédérales, à Harold Laird, agent des Indiens par int., Grouard, Alberta, 16 mai 1922, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 128).

63 Harold Laird, agent des Indiens par int., au sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 31 octobre 1922, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 135).

64 Donald Robertson, arpenteur en chef, Affaires indiennes, au sous-ministre, 5 janvier 1923, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 142).

> [Traduction]
> La question de l'obtention de cette cession ne semble pas presser et il est improbable que l'agent puisse obtenir la participation d'un nombre suffisant de membres de la bande habilités à voter en pleine saison de piégeage. On pourrait lui mentionner qu'au Ministère on en est parfaitement conscient, mais que l'on s'attend qu'il prendra les choses en main dès que possible[65].

Au début de l'année suivante, les documents de cession nécessaires sont rédigés et envoyés à Laird, avec des directives l'autorisant à consulter la bande concernant la cession de la réserve en question :

> [Traduction]
> Pour ce qui est de votre lettre du 31 octobre dernier relativement à des bâtiments érigés par A.C. Wright dans la réserve indienne n° 151-G, je dois vous informer que le Ministère propose de tenter d'obtenir une cession de cette réserve de manière à ce qu'elle puisse être vendue. Si cette cession est obtenue, M. Wright aura sans aucun doute l'occasion de l'acheter lorsqu'elle sera mise en vente[66].

Le 23 janvier 1923, Laird répond à ces instructions en proposant que tant qu'à essayer d'obtenir la cession de la RI 151G, [traduction] « le Ministère devrait aussi obtenir la cession des réserves 151B, 151C, 151D, 151E, 151F, 151H et 151K. » La proposition de Laird comprend la cession de toutes les terres de réserve de la bande, sauf les réserves 151 et 151A, en invoquant le fait qu'il « n'y a pas eu de travail de fait sur ces terres depuis un grand nombre d'années, et si elles sont cédées, les Indiens disposeront encore de terres en quantité dans les réserves 151 et 151A, qui comportent respectivement 3 520 et 5 120 acres de bonnes terres agricoles[67]. »

En même temps que Laird propose la cession des réserves de la bande situées sur la rive nord de la rivière de la Paix, J.B. Early, le fermier local qui est propriétaire de terres adjacentes à la RI 151E, a proposé aux Affaires indiennes de louer cette réserve, selon les modalités suivantes :

---

65 Donald Robertson, arpenteur en chef, à la Direction générale des terres, Affaires indiennes, 11 janvier 1923, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 145).

66 J.D. McLean, sous-ministre adjoint et secrétaire, à H. Laird, agent des indiens par int., 12 janvier 1923, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 146).

67 Harold Laird, agent des Indiens par int., au sous-ministre adjoint et secrétaire, Affaires indiennes, 23 janvier 1923, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 150).

[Traduction]

Je désire ardemment signer un bail concernant le ranch Testawitch [RI 151E] adjacent à la vieille ferme Carson.

J'ai le consentement de toute la famille Testawitch à un bail sur cette place, d'une superficie d'environ une demi-section.

Je me rappelle que vous ayez dit qu'il y avait d'autres personnes, en dehors de la famille Testawitch, intéressées à cette place, connue localement sous le nom de « ranch Duncan ». Toutefois, le « chef » Samuel T. semble penser qu'il a le contrôle, sous réserve cependant, de l'accord de votre Ministère. D'après ce que j'ai réussi à savoir, les Indiens qui ne font pas partie des « Duncan » sont minoritaires, et ne sont pas en position de bloquer cette affaire; donc, s'ils obtiennent leur part de l'argent du loyer, ils seront sans doute très contents que les terres soient louées. J'aimerais obtenir un bail d'au moins cinq ans. Dix ans me conviendraient davantage. Alors, je pourrais mettre en place un système d'irrigation et donner à cette place beaucoup de valeur. Je défricherais aussi les broussailles et en ferais une belle ferme. [...] Les Indiens sont tous partis de la rivière.

Vous avez donné votre consentement à ce que je prenne 15 acres l'an dernier, ce que j'aurais fait s'il avait plu et que j'avais pu labourer. Cependant, je ne veux pas engager les frais d'un système d'irrigation sans un bail de cinq ans. Je suis disposé à payer 2 $ l'acre comptant pour les 75 acres qui ont jadis été labourées, et où poussent maintenant des mauvaises herbes et des rosiers. Après 5 ans d'utilisation gratuite des terres défrichées et labourées par moi, je payerais par la suite 2 $ comptant pour celles-ci. [...] Bien entendu, le vieux chef et un bon nombre de membres de la famille sont morts et les autres ne semblent pas intéressés à exploiter la place. Malgré cela, ils refusent de vendre cette propriété riveraine. Dans les circonstance, il me semble que votre Ministère sera heureux de voir la place gérée de façon systématique.

J'ai construit un bon chemin et un pont enjambant le ruisseau jusqu'à la maison.

Je payerais 10 ¢ l'acre pour les pâturages. Faites moi connaître votre décision bientôt[68].

Malgré tous les détails de cette proposition – qui comprend des offres de loyer et montre que Early avait discuté de la proposition avec certains membres de la bande – la demande de Early demeure sans réponse jusqu'à ce qu'il fasse appel le 10 avril 1923 à son député fédéral, D.M. Kennedy, pour s'informer en son nom :

---

[68] J.B. Early, Peace River, à Harold Laird, agent des Indiens par int., 12 janvier 1923. Dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 147-149).

[Traduction]
Le long de cette bande de terre [celle-là même appartenant à Early] se trouve à l'est une petite réserve indienne où le vieux chef Testauitch (Duncan) avait son domicile jusqu'à son décès, il y a quelques années. La place est maintenant pratiquement abandonnée, les clôtures ont toutes été brisées pour en faire du bois de chauffage, les outils agricoles sont éparpillés et tout est à l'abandon. Les fils Duncan ne veulent pas cultiver la terre.

J'ai le consentement du reste des « descendants » de louer la ferme Dincan [sic] pour un certain nombre d'années et, en conséquence, j'ai demandé à l'agent Laird de Grouard d'obtenir le consentement des Affaires indiennes. M. Laird a renvoyé cette question à l'administration centrale à Ottawa, je n'ai jamais eu de nouvelles.

J'ai offert de donner 2 $ l'acre comptant pour les 75 acres cultivées. La place est infestée de moutarde et d'orge sauvage. Cependant, en faisant pousser des plantes fourragères pour le bétail, je pourrais la nettoyer.

Pourriez-vous intercéder en ma faveur et voir si le Ministère m'accorderait un bail sur cette bande de terre. Les Indiens ne souhaitent pas la vendre ni la cultiver. Mon troupeau de Jersey atteint maintenant près de cent têtes, et nous pourrions mettre à profit cette bande de terre. Si je pouvais obtenir un bail de cinq ans, j'irriguerais la terre et en ferais un lieu appréciable[69].

Kennedy achemine la demande de son commettant aux Affaires indiennes le 23 avril 1923[70]. Après avoir examiné cette question, le surintendant général adjoint Scott répond le lendemain :

[Traduction]
J'ai reçu votre lettre du 23 courant avec en annexe copie de celle reçue de J.B. Early, de Peace River, Alberta, qui désire obtenir un bail sur une petite réserve indienne de Shaftesbury Settlement.

Le Ministère propose d'essayer d'obtenir la cession de la réserve en question dès que possible et, si le bail nécessaire est obtenu, on étudiera la demande de M. Early.

Les documents de cession seront envoyés à l'agent Laird très bientôt, et on communiquera avec M. Early à ce sujet ultérieurement[71].

---

69 J.B. Early, rivière de la Paix, à D.M. Kennedy, député fédéral, 10 avril 1923, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 161).

70 D.M. Kennedy, député fédéral, à D.C. Scott, SGAAI, 23 avril 1923, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 162).

71 D.C. Scott, SGAAI, à D.M. Kennedy, député fédéral, 24 avril 1923, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 163).

La lettre de Scott ne précise pas si la cession proposée visait la vente ou la location des terres. Tel qu'indiqué précédemment, le bien-fondé de céder en vue de vendre les réserves plus petites de la bande de Duncan situées sur la rive nord de la rivière de la Paix avait été discuté par les représentants des Affaires indiennes au cours des mois précédents. L'ambiguïté de la réponse faite par Scott le 24 avril 1924 ne permet pas nécessairement de conclure que cette même ligne de conduite – une cession aux fins de vendre – était envisagée pour la RI 151 E à cette date.

Le dossier ne montre pas non plus que les Affaires indiennes aient envisagé sérieusement le bien-fondé de conclure une entente de location avec Early en vue de procurer un revenu à la bande de Duncan. Étant donné la réponse superficielle donnée par Scott à la proposition, il est raisonnable de déduire que les Affaires indiennes n'étaient pas en faveur de l'option de louer la RI 151E. De toute évidence, rien ne montre que la bande ait été contactée par les Affaires indiennes – malgré les assurances répétées d'Early que sa demande en vue de louer la RI 151E avait été approuvée par certains ou la totalité des membres de la bande de Duncan.

Il est intéressant de remarquer, toutefois, qu'à la même époque, des propositions similaires visant d'autres Premières Nations de l'agence du Petit lac des Esclaves avaient été envisagés par les Affaires indiennes et portés à l'attention de ces bandes. La correspondance de 1919 entre Scott et le ministre de l'Intérieur Arthur Meighen confirme que certaines terres de réserve dans le district – à l'exclusion des terres réservées à la bande de Duncan – avaient déjà été louées comme pâturage[72]. De plus, au début des années 1920, l'administration centrale du Ministère recevait fréquemment des demandes de baux de pâturage sur les terres de réserve situées près de Fairview, Alberta. Par exemple, en 1920, le secrétaire particulier du ministre de l'Intérieur écrit aux Affaires indiennes au nom d'un commettant pour s'enquérir d'un bail sur la réserve de Beaver 152A[73] :

---

72 D.C. Scott, SGAAI, à Arthur Meighen, SGAI, 13 juin 1919, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 100) : « le commissaire Graham a organisé la location de certains secteurs comme pâturage, mais aucune des réserves mentionnées dans cette liste. »

73 La RI 152A de Beaver se trouvait près du village de Dunvegan, environ 50 km au sud-ouest de la RI 151A de Duncan, près de Brownvale. Voir la carte de la zone revendiquée pour plus de détails.

> [Traduction]
> M. H.F. Robertson, de Waterhole, Alberta, un ancien combattant, nous écrit relativement à une petite réserve indienne sur les berges de la rivière de la Paix dans le township 80, rang 3, 6e ouest. M. Robertson dit qu'il a loué toutes les terres autour de la réserve et qu'il aimerait, si possible, obtenir un bail sur cette réserve laquelle, prétend-il, n'a jamais été utilisée, car tous les Indiens de cette tribu sont maintenant décédés. Veuillez nous indiquer si ce bail peut ou non être accordé et, dans l'affirmative, à quelles conditions[74].

Sur réception de cette demande, Scott signale au surintendant général que la réserve en question – la RI 152A, d'une superficie de 260 acres – [traduction] « a été arpentée en 1905, aux termes du Traité 8, pour le chef Neepee, un Indien Beaver, maintenant décédé. » Scott assure au Ministre que, s'il le désire, les Affaires indiennes [traduction] « pourraient s'entendre avec les héritiers du chef Neepee pour louer ces terres[75]. » Subséquemment, l'agent Laird est autorisé à négocier un arrangement de ce genre, mais il signale que les Indiens Beaver n'étaient pas intéressés à louer leurs terres, préférant plutôt les vendre[76]. On ne donne donc pas suite au projet de bail de Robertson.

Une autre proposition touchant la réserve 152 de Beaver d'une superficie de 15 000 acres est présentée, au nom des fermiers habitant près des villages de Waterhole, Dunvegan et Fairview, en Alberta, à leur député fédéral, D.M. Kennedy :

> [Traduction]
> Je, soussigné [A.D. Madden], appuyé par trois cents colons du district, désire solliciter un bail de pâturage sur la totalité de la réserve indienne n° 152 de Beaver, qui se compose de trente-six sections de bonne terres de pâturage, avec des points d'eau. Vous connaissez cette bande de terre et savez aussi qu'elle n est pas utilisée par les Indiens, alors que la région en a bien besoin. Elle est très pratique pour l'ensemble du district et, puisque je me trouve au centre entre les deux branches de la réserve [RI 152 et 152A], je serais en bonne position pour m'occuper du bétail qui me serait confié.

---

74 Secrétaire particulier, ministre de l'Intérieur, à D.C. Scott, SGAAI, 6 avril 1920, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

75 D.C. Scott, SGAAI, à Arthur Meighen, ministre de l'Intérieur, 9 avril 1920, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

76 W.M. Graham, commissaire, à D.C. Scott, SGAAI, 2 novembre 1920, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

> Les Indiens de cette réserve ont manifesté leur volonté qu'elle soit louée, car ils y habitent rarement, voire jamais. Si nécessaire, je peux obtenir une liste signée à la fois des Indiens intéressés ou des colons qui veulent que j'essaie d'obtenir ce bail.
>
> Si vous pouvez transmettre ma requête, cela serait très apprécié et représenterait une bénédiction pour l'ensemble du district. C'est trop dommage que des pâturages aussi magnifiques situés en plein centre du district se perdent et qu'en même temps des agriculteurs soient forcés d'abandonner l'élevage de bétail par manque justement de facilités de ce genre.
>
> [...] Cela serait bien entendu aux conditions habituelles de .04 cents [sic] l'acre et pour un terme de cinq à dix ans[77].

Kennedy fait parvenir cette demande au surintendant général des Affaires indiennes le 4 mai 1922[78]. En conséquence, le Ministère demande à Laird un rapport détaillé[79]. Le 16 mai 1922, Laird informe le commissaire Graham qu'il a confiance que l'on puisse organiser une cession de la RI 152 :

> [Traduction]
>
> Je me permet de signaler que le tiers ouest de la réserve n° 152 de Beaver n'est pas utilisé du tout par les Indiens et pourrait être loué comme pâturage, mais comme il s'agit d'une assez belle terre agricole, il serait triste de l'astreindre à ce genre de bail sauf à court terme.
>
> Je crois qu'on pourrait obtenir une cession de cette portion de la réserve sans difficulté, car un certain nombre d'Indiens ont manifesté le souhait de se défaire d'une partie de leurs terres.
>
> La réserve a 24 milles carrés, et 138 Indiens y ont un intérêt, bien que moins de 50 d'entre eux y résident habituellement, la majorité vivant plutôt à Grande Prairie[80].

---

77 A.D. Madden à D.M. Kennedy, député fédéral, 24 avril 1922, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

78 D.M. Kennedy, député fédéral, au ministre de l'Intérieur, 4 mai 1922, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

79 Voir, W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à D.C. Scott, 12 mai 1922, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

80 H. Laird, agent des Indiens par int., à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 16 mai 1922, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

L'opinion de Graham concernant le bien-fondé du projet de bail diffère toutefois sensiblement de celle exprimée par Laird. Dans une lettre datée du 12 mai 1922, Graham fait connaître à Scott ses réserves sur la capacité du Ministère d'administrer un pareil arrangement :

> [Traduction]
> Dans le passé, aucune terre n'a été louée par le Ministère dans cette partie du pays, et il revient au Ministère de décider s'il est sage de le faire maintenant. À mon avis, il ne serait pas sage de le faire, car nous n'avons pas d'organisation dans ce district pour s'occuper des locataires[81].

Graham exprime des sentiments similaires le 25 mai 1922, lorsque, comme on le lui avait demandé, il fait parvenir à Ottawa le rapport de Laird sur cette question. À ce moment, toutefois, Graham propose aussi des modalités que le Ministère pourrait inclure dans le bail si, malgré son opposition, il allait de l'avant avec la location :

> [Traduction]
> Je joins aux présentes une copie d'une réponse datée du 16 courant reçue de M. Laird et vous remarquerez que l'agent par intérim affirme qu'il pense qu'on n'aura aucune difficulté à obtenir une cession. Dans ma lettre du 12, j'indiquais que nous n'avons aucune organisation dans ce district pour s'occuper des locataires, mais je laisse la question d'obtenir une cession, et de louer ces terres, à la discrétion du Ministère, tout en suggérant que nous demandions au moins dix cents (.10¢) [sic] l'acre comme loyer, et que, si une cession est consignée, il serait préférable de louer toute la région en un seul bail, en y incluant les clauses habituelles d'annulation[82].

Avant qu'une décision puisse être prise ou que des directives soient envoyées par le Ministère, une deuxième proposition de location est présentée par W.R. Robertson, un éleveur de moutons de Vanrena, en Alberta, qui désirait [traduction] « obtenir un bail de 1 000 acres sur la réserve indienne n° 152 de Beaver, pour une période de dix ans. » Faisant remarquer que [traduction] « le chef prétend qu'il n'est autorisé à louer que pour trois ans », Robertson laisse entendre qu'il avait été en contact avec certains des membres de la bande habitant dans la réserve à cette époque,

---

81 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à D.C. Scott, 12 mai 1922, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

82 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à D.C. Scott, 12 mai 1922, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

et qu'ils étaient peut-être intéressés par la proposition[83]. Néanmoins, la question demeure en suspens pendant des mois jusqu'à ce qu'encore une autre offre de bail soit présentée à Ottawa par James Wylie de Waterhole, Alberta[84].

Faisant rapport sur l'avalanche récente d'intérêt local pour la réserve, Graham indique le 18 janvier 1923 qu'il serait [traduction] « heureux de recevoir les instructions du Ministère[85]. Le 29 mars 1923, les Affaires indiennes fournissent à Laird les documents de cession nécessaires, sous réserve des directives suivantes :

> [Traduction]
>
> Vous trouverez ci-joints les documents nécessaires à présenter à la bande indienne de Beaver, en vue d'obtenir une cession aux fins de louer environ le tiers ouest de la réserve n° 152 de Beaver. À ce chapitre, j'attire votre attention sur la lettre que vous avez adressée au commissaire Graham en date du 16 mai dernier et dans laquelle vous disiez qu'à votre avis il serait possible d'obtenir une cession sur cette portion de la réserve dans difficulté.
>
> J'inclus également à titre d'information une copie des directives aux agents pour obtenir les cessions, et je dois souligner particulièrement l'exigence de fournir une liste des personnes habilitées à voter indiquant le nombre ayant voté en faveur de la cession et le nombre ayant voté contre[86].

Laird fait rapport à Ottawa le 10 septembre 1923, exposant ses efforts [traduction] « concernant la cession d'une partie de la réserve n° 152 de Beaver », et on peut en conclure que ses tentatives pour organiser une assemblée de cession au cours de l'été 1923 ont connu peu de succès :

---

83 W.E. Robertson aux Affaires indiennes, 11 juillet 1922, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

84 Voir W.M. Graham, commissaire aux Indiens, au secrétaire des Affaires indiennes, 18 janvier 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2). Il est à remarquer que, même si ce document est daté « 18 janvier *1922* » en couverture, la chronologie de correspondance qui y est citée révèle que la date réelle aurait dû être le 18 janvier *1923*.

85 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, au secrétaire des Affaires indiennes, 18 janvier 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

86 D.C. Scott, SGAAI, à H. Laird, agent des Indiens par int., 29 mars 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2). Les « directives aux agents pour obtenir les cessions » dont il est question dans cette lettre sont probablement celles rédigées par Scott lui-même et datées du 16 mai 1914.

[Traduction]

J'ai l'honneur de rapporter concernant la cession d'une partie de la réserve nº 152 de Beaver que sur réception des documents, j'ai pris des dispositions pour obtenir de la bande la cession de ces terres le jour du Traité [versement des annuités], le 31 juillet.

À ce propos, j'ai envoyé les avis nécessaires à M. Duncan MacDonald, qui me sert d'interprète depuis quelques années, à Dunvegan, et je lui ai demandé d'afficher les avis au moins huit jours avant la date précitée, (le 21) [sic] et de demeurer dans la réserve et d'expliquer à chacun des électeurs la signification d'une cession en vue de louer les terres à des fins de pâturage. [...]

À mon arrivée à Fort St. John pour verser les annuités prévues au Traité le 18 juillet, j'ai rencontré huit Indiens appartenant à la réserve de Dunvegan. Ils n'avaient pas été avisés qu'une assemblée avait été convoquée dans leur réserve, car ils étaient partis chasser à l'ouest des collines Clear. Ils étaient venus à Fort St. Johns [sic] pour recevoir les sommes prévues au Traité.

En conséquence, lorsque je suis arrivé à la réserve de Beaver à Dunvegan, je n'y ai trouvé que trois Indiens, qui étaient plus immédiatement intéressés à la cession, et je n'ai donc pas pu tenir un vote. [...]

Il sera difficilement possible d'organiser une autre assemblée avant le jour du Traité l'an prochain[87].

Le dossier révèle que les tentatives subséquentes de Laird pour obtenir une assemblée de cession pendant l'été 1924 ont été toutes aussi infructueuses et que la cession proposée de la réserve 152 de Beaver est remise à une date ultérieure, en prévision du fait que l'on puisse réunir une majorité des membres de la bande pour assister à ce moment à une assemblée de cession[88]. Bien que le Ministère ait reçu en décembre 1924 une autre demande de privilèges de pâturage pour une tierce partie sur la réserve 152A de Beaver, le projet de bail en général avait perdu de son intérêt pour les représentants du Ministère qui l'ont remis à une date indéterminée en février 1925 :

[Traduction]

J'accuse réception de votre lettre du 28 dernier, ainsi que des pièces jointes, concernant les efforts faits récemment par l'agent Laird pour obtenir la cession d'une partie de la réserve nº 152 de Beaver. Je crois que qu'on pourrait mettre l'affaire de

---

87 H. Laird, agent des Indiens par int., aux Affaires indiennes, 10 septembre 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

88 H. Laird, agent des Indiens par int., aux Affaires indiennes, 17 janvier 1925, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2); H. Laird, agent des Indiens par int., à W. M. Graham, commissaire aux Indiens, 21 janvier 1925, AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

> côté pour l'instant, et ne plus tenter à nouveau d'obtenir de cession de quelque partie de la réserve avant qu'il y ait de nouveau de l'intérêt pour la question[89].

Bien que les Affaires indiennes n'aient jamais conclu de bail relatif aux RI 152 et 152A entre la bande de Beaver et les tierces parties intéressées, le dossier historique précité démontre amplement que les Affaires indiennes ont envisagé la possibilité de louer les terres de réserve comme moyen viable de générer des revenus au profit de la bande. Par ailleurs, le dossier montre aussi que les représentants du Ministère préféraient obtenir des cessions des terres de réserve en vue de les vendre lorsque ces terres n'étaient pas utilisées par des membres de la bande à des fins agricoles.

AGENCE DU PETIT LAC DES ESCLAVES : PRÉLUDE AUX CESSIONS, 1920-1927

La proximité des terres de réserve dans l'agence du Petit lac des Esclaves et des établissements isolés florissants comme Peace River, Grimshaw, Berwyn, Shaftesbury Settlement, Fairview, Waterhole, Dunvegan, Spirit River et Kinuso fait qu'il était inévitable qu'il y ait de la pression pour obtenir la cession de ces terres de réserve, particulièrement s'il y avait de moins en moins de terres fédérales disponibles. Lors des nombreuses occasions où des particuliers ont demandé des renseignements en vue d'acquérir des terres de réserve dans la région, les autorités du Ministère répondaient en général que les terres en questions n'avaient pas été cédées et n'étaient en conséquence pas disponibles à des fins d'établissement. La lettre suivante, datée du 30 avril 1925, représente bien la position adoptée par le Ministère dans ces situations :

> [Traduction]
>
> J'accuse réception de votre lettre récente dans laquelle vous demandiez s'il était possible que certaines petites réserves indiennes au nord de la rivière de la Paix et aux environs de Waterhole, Berwyn et Peace River soient offertes en vente aux colons à des fins agricoles.
>
> Le Ministère n'est pas disposé à envisager de disposer de ces réserves à l'heure actuelle et, en tout état de cause, elles ne pourraient être vendues qu'après avoir été cédées à cette fin par les Indiens qui les possèdent. Il doit sans doute y avoir de nombreuses terres fédérales dans ce district ouvertes à la colonisation, et dans l'intérêt de vos clients, vous pourriez prendre des dispositions satisfaisantes avec le

---

89 J.D. McLean, sous-ministre adjoint et secrétaire, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 3 février 1925, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1, (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

> ministère de l'Intérieur, mais pour l'instant du moins, les terres indiennes auxquelles vous faites allusion ne sont pas à vendre[90].

Lorsque des demandes similaires étaient présentées par des administrations municipales ou par des politiciens provinciaux ou fédéraux, toutefois, la réponse d'Ottawa était sensiblement différente, particulièrement si les demandes d'information étaient présentées pour des motifs de développement urbain ou économique. Ces demandes recevaient en général une plus grande attention au Ministère et débouchaient souvent sur la tenue de discussions de cession avec la bande visée.

Dans son mémoire la Première Nation conteste la validité de la cession de 1928, en partie en raison de la présumée similitude dans les faits entourant la cession de la RI 152 par sa voisine la bande de Beaver et la tentative avortée d'obtenir une cession des terres de réserve appartenant à la bande de Swan River. De toute évidence, le Canada tentait d'obtenir des cession de ces trois bandes de l'agence du Petit lac des Esclaves en une seule visite de la région par les représentants des Affaires indiennes, et la cession de Beaver a récemment fait l'objet d'une revendication particulière qui a été acceptée aux fins de négociations par le Canada. Même si les fondements officiels sur lesquels repose cette revendication n'ont pas été produits en preuve devant la Commission, le conseiller juridique de la Première Nation de Duncan fait ressortir que, premièrement, la cession a été consignée lors d'assemblées tenues avec deux petits groupes de membres de la bande de Beaver ou davantage, et que, deuxièmement, deux des présumés participants à ces assemblées – dont un semble avoir signé le document de cession – étaient décédés avant que les assemblées aient lieu[91]. S'ils sont véridiques, ces faits vont à l'encontre de l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 et minent la validité de la cession de Beaver. Le conseiller juridique de la Première Nation fait valoir que, puisque la cession de Beaver a été consignée par les mêmes personnes qui ont présumément rencontré la bande de Duncan, le bien-fondé de la cession de Duncan doit être tout aussi douteux. En conséquence, avant d'aborder les circonstances particulières de la cession de Duncan, la

---

90 J.D. McLean, surintendant général adjoint p. int., à Lawlor & Sissens, avocats, Grande-Prairie, Alberta, 30 avril 1925, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2). Voir aussi A.F. MacKenzie, Affaires indiennes, à August Linge, Berwyn, Alberta, 20 juillet 1925, MAINC, AP, dossier 777/30-7-151 A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 176).

91 G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 111-112 et 126-127 (Pièce 5 de la CRI).

Commission exposera certains détails entourant les discussions de cession qu'a eues le Canada avec les deux autres bandes en question, de manière à fournir un contexte plus large à partir duquel examiner la cession accordée par la bande de Duncan.

Événements ayant précédé les assemblées de cession de la bande de Swan River

Située juste au sud du Petit lac des Esclaves sur circuit principale de la Compagnie des chemins de fer du nord de l'Alberta, la ville de Kinuso en Alberta, a été construite sur des terres de réserve cédées à partir de la réserve 150E de Swan River en 1916[92]. Au moment de sa fondation, la ville elle-même était plus ou moins entourée par des terres de réserve qui demeuraient détenue au profit de la bande. Ainsi, il était prévisible qu'il se produise de l'intérêt local pour la réserve de Swan River au fur et à mesure que la ville et la colonisation des environs s'étendraient. Par exemple, en mars 1920, un soldat-colon potentiel de Smith, en Alberta, écrit aux Affaires indiennes pour demander qu'on « veuille bien l'informer quand le gouvernement du dominion avait l'intention d'ouvrir les réserves indiennes de Swan River et Drift Pile [sic] Alberta à l'établissement de soldats[93]. » Tel qu'indiqué précédemment, une demande d'information présentée par un seul colon ne risquait pas de persuader les Affaires indiennes à entreprendre des procédures de cession auprès d'une bande. La réaction des Affaires indiennes avait tendance à être plus déterminée lorsque les propositions de ce genre étaient mises de l'avant par des intervenants politiques.

Le premier cas de pression politique en faveur de la cession des terres de réserve de Swan River après 1920 se produit en décembre 1922, lorsque J.L. Côté[94], le député provincial de Athabasca-Grouard, écrit aux Affaires indiennes au nom des résidants de Kinuso :

---

92 Les membres de la bande de Swan River sont les descendants d'un groupe plus important autrefois connu sous le nom des « Indiens du Petit lac des Esclaves ». Ces Indiens ont conclu le Traité 8 en 1899 sous la gouverne du chef Kinoosayoo, et se sont par la suite divisés en bandes de Driftpile, Grouard, Sawridge, Sucker Creek et Swan River.

93 S. Hargrave, Smith, Alberta, aux Affaires indiennes, 3 mars 1920, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 123).

94 Ancien arpenteur au ministère de l'Intérieur, Jean-Léon Côté est élu à l'Assemblée législative de l'Alberta en 1909. Il est nommé au Cabinet provincial en 1918, et agit finalement comme ministre des Mines, et comme ministre des Chemins de fer et des Téléphones. Il est nommé au Sénat fédéral en 1923. Voir *The Canadian Encyclopedia,(2nd Edition)*, (Hurtig Publishers, Edmonton, 1988) vol. I, p. 524.

> [Traduction]
>
> Je joins à la présente une lettre de l'un de mes commettants, M. Wilfrid L. McKillop de Kinuso qui désire, en son nom et en celui d'autres résidents, que la réserve indienne de Swan River soit ouverte aux colons.
>
> Je me rend compte qu'il serait très avantageux, tant pour le village de Kinuso, qui est en réalité construit dans la réserve, que pour les établissements voisins, si cela pouvait être fait[95].

Après les efforts de Côté, les résidents de Kinuso ont fait parvenir au ministre de l'Intérieur une pétition portant la signature de plus d'une centaine de résidents, d'agriculteurs et de commerçants de Kinuso et des environs, répétant la demande que les terres de la bande de Swan River soient ouvertes à des fins d'établissement[96]. Sur réception de la pétition, le ministre de l'Intérieur demande des détails concernant la proposition, ce à quoi Scott répond le 20 février 1923 :

> [Traduction]
>
> En ce qui concerne la correspondance ci-jointe reçue par le Ministre de l'Hon. J.L. Côté d'Edmonton, je propose que nous en faisions parvenir copie au commissaire Graham, de Regina, pour son rapport.
>
> Cette communication porte sur l'ouverture à des fins d'établissement de la réserve indienne de Swan River, mesure qui, bien entendu, ne pourrait être prise sans auparavant obtenir des Indiens la cession de la réserve. Le commissaire Graham est sans doute au fait des conditions locales, et avant de régler cette question de manière définitive, il serait préférable d'obtenir son avis et ses recommandations[97].

En avril 1923, D.M. Kennedy, le député fédéral de West-Edmonton, s'était aussi informé de la cession de parties des réserves de Beaver et de Swan River. Voici ce que Scott répond dans une lettre adressée à Kennedy le 27 avril 1923 :

> [Traduction]
>
> Lorsque les réserves comptent une plus grande superficie que ce dont les Indiens ont besoin, et lorsque l'établissement voisin justifie une pareille mesure, le

---

95 J.L. Côté, député provincial, à J.D. McLean, sous-ministre adjoint des Affaires indiennes, 18 décembre 1922 , AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 139).

96 Résidants de la ville de Kinuso, à C. Stewart, ministre de l'Intérieur, 23 janvier 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 152-154).

97 D.C. Scott, surintendant général adjoint, à J.E. Featherston, secrétaire particulier du ministre de l'Intérieur, 20 février 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 151).

> Ministère a pour politique de négocier une cession de la superficie excédentaire, de manière à ce que les terres, si elles sont cédées, puissent être vendues à des fins agricoles. Il est essentiel, toutefois, en ce cas, d'examiner les conditions locales soigneusement, car il risque d'y avoir de l'insatisfaction chez les Indiens si d'importantes superficies sont cédées et demeurent invendues. Le Ministère tente invariablement de tenir la vente de ces terres dès que possible après la cession, car les Indiens, naturellement, s'attendent à obtenir un paiement substantiel sans délai.
>
> L'initiative dans ces questions revient ordinairement au Ministère, et dépend des conditions générales et de la demande prévue de terres agricoles supplémentaires. Je suis tout à fait de votre avis que, lorsque les conditions le justifient, il est souhaitable qu'une utilisation convenable et profitable soit faite des terres indiennes qui ne sont pas nécessaires à la réserve, mais avant d'obtenir la cession et la mise en vente de terres, le Ministère devrait s'assurer de pouvoir se départir presque immédiatement d'une partie considérable de ces terres. L'état des récoltes et la situation de l'agriculture en général sont des facteurs déterminants à cet égard.
>
> En fait, l'actuel commissaire, M. Graham de Regina, a reçu pour instructions du Ministère d'obtenir une cession de vingt sections de la réserve de Swan River, et nous prévoyons qu'une cession de cette région sera obtenue sous peu. Une mesure similaire est envisagée concernant le tiers ouest de la réserve de Beaver, laquelle, d'après ce qu'on me dit, contient de très bonnes terres agricoles. Dans les deux cas, le Ministère agira de la manière la plus expéditive possible[98].

Cependant, avant que Graham ne présente son rapport, le Ministère reçoit une correspondance du chef de la bande de Swan River dans laquelle il disait que ni lui ni ses adjoints n'appuyaient les diverses propositions de céder des portions des terres de réserve de la bande. Le chef exposait en termes clair sa position sur la question de la cession :

> [Traduction]
>
> On me dit que des blancs vont en secret dans mes réserves avec une pétition et essaient de faire signer mon peuple, pour qu'ils abandonnent la réserve Swan et consentent à sa vente.
>
> Ni moi, le chef, ni mes adjoints, bien que nous devrions, je crois [illisible] l'être, n'avons été consultés à ce sujet. [illisible] ils vont voir [les] faibles pour, grâce au nombre de noms, faire impression sur le Ministère.
>
> Pour que vous puissiez juger de l'injustice de cette pétition, je voudrais vous [faire] savoir que je suis absolument contre la cession de quelque partie de notre r[éserve] et, par conséquent, pour tout l'or du monde, je ne peux consentir [à] voir

---

98 Surintendant général des Affaires indiennes, à D.M. Kennedy, député provincial, 27 avril 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

> la réserve de Swan River vendue et les raisons, à mon avis, [illisible] tout à fait sérieuses.
>
> Premièrement, le nombre d'enfants dans ma réserve, plutôt que de diminuer, va en augmentant; ainsi, le besoin de terres n'est pas moindre actuellement qu'auparavant.
>
> Deuxièmement, j'admet que dans le passé, le mode de vie principal était la pêche et la chasse; mais dans un avenir très rapproché, cela sera [illisible] et les jeunes devront s'en remettre à la culture [illisible] besoin de bonnes terres[99].

Même si certains mots clés de ce document ont disparu à cause de l'outrage des ans, il semble clair que le chef considérait que l'avenir de la bande de Swan River reposait dans ses terres de réserve.

Le 1er mai 1923, Graham présente à Scott son rapport concernant la cession proposée, dont un plan détaillé des quarts de section et des parties qui à la suggestion de Laird « pourraient être cédées en vue de les vendre » à des colons[100]. Malgré l'opposition exprimée auparavant par le chef de la bande de Swan River, Scott donne instruction à Graham d'entreprendre des négociations de cession :

> [Traduction]
>
> Les documents de cession nécessaires, auxquels est aussi joint un plan, sont annexés à la présente pour présentation aux Indiens à la première occasion propice. En ce qui concerne les fractions de terre situées des deux côtés de la voie ferrée, et mitoyennes à la ville de Kinuso, celles-ci ont été incluses dans la description des parties à vendre puisque vous êtes d'avis qu'il n'est pas à conseiller de les louer, tel que recommandé par l'agent [Laird][101].

Même s'il est probable que Laird ait été informé de cette décision avant son départ pour aller faire les paiements prévus au traité en mai ou juin, à la fin de 1923, Graham devait faire rapport que Laird n'avait pas eu de succès dans sa tentative de réunir la majorité requise de membres de la bande pour tenir une assemblée en vue de voter sur la proposition de cession. Malgré cet échec, Graham

---

99 Chef de la bande de Swan River aux Affaires indiennes, [date illisible], AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 155-156).

100 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à D.C. Scott, surintendant général adjoint, 1er mai 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 164).

101 D.C. Scott, surintendant général adjoint, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 15 mai 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 165).

garantissait à ses supérieurs que la question serait réglée au cours de l'été 1924, lorsque Laird rencontrerait à nouveau la bande pour effectuer les paiements d'annuités[102].

Toutefois, les tentatives subséquentes de Laird d'obtenir le quorum des membres habilités à voter de la bande de Swan River sont elles aussi infructueuses. Voici ce que rapporte Graham en mai 1926 :

> [Traduction]
> En réponse à votre lettre 29131-5 du 17 courant, je me permets de dire que la dernière lettre que j'ai reçue de l'agent par intérim à Grouard [Laird] concernant la cession proposée de la réserve n° 150E de Swan River était datée du 9 janvier 1925. Dans cette lettre, il indiquait qu'il n'avait pas pu rassembler suffisamment de membres de la bande, même le jour du traité, pour tenir une assemblée valide, mais qu'il tenterait de le faire le plus tôt possible, à savoir en mai (1925). Je lui ai maintenant écrit pour savoir si l'assemblée avait eu lieu ou non et, dans l'affirmative, avec quel résultat[103].

Il est intéressant de remarquer que, en concluant son rapport, Graham informe les représentants du Ministère à Ottawa qu'il avait « de nouveau donné instruction à l'agent des Indiens par intérim [...] d'essayer sérieusement de rassembler les Indiens et d'obtenir la cession[104]. » Malgré l'engagement de Graham, il est évident que Laird est incapable d'organiser une assemblée de cession lors des cérémonies de paiement des annuités ni en 1926, ni en 1927. Le 15 décembre 1927, près de cinq ans après que l'initiative ait été mise de l'avant par J.L. Côté, Scott donne encore pour instruction à Graham de demander à Laird de poursuivre ses tentatives :

> [Traduction]
> J'ai reçu votre lettre du 10 courant [...] dans laquelle vous dites que l'agent Laird n'a pas encore été capable d'obtenir l'information désirée concernant la cession proposée de la réserve n° 150 E de Swan River. Les circonstances sont, bien entendu, quelque peu exceptionnelle, mais M. Laird devrait être avisé de poursuivre ses efforts dans

---

102 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à D.C. Scott, surintendant général adjoint, 10 décembre 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 167).

103 W.M. Graham, commissaire au Indiens, à J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, 26 mai 1926, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

104 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, 26 mai 1926, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

> l'espoir et l'éventualité qu'au moment des annuités l'an prochain il puisse être en mesure de rassembler un nombre suffisant d'Indiens pour discuter de la question en détail, et de s'assurer de ce que souhaite la majorité. Veuillez demander à l'agent de garder cette affaire en tête[105].

Par la suite, les efforts des Affaires indiennes pour obtenir des cessions de terres de réserve dans l'agence du Petit lac des Esclaves – y compris des portions des réserves des bandes de Swan River, de Beaver et de Duncan – se font de manière plus coordonnée. Ces efforts seront examinés plus loin après avoir étudié les événements ayant précédé immédiatement les cessions de parties des réserves de Beaver et de Duncan.

Événements ayant précédé la cession des réserves 152 et 152A de Beaver

Au cours du printemps 1926, E.J. Martin, secrétaire-trésorier du district municipal de Fairview, en Alberta, prend contact avec les Affaires indiennes en vue d'obtenir [traduction] « cinq acres du coin sud-ouest de la réserve indienne n° 152 », pour redresser un tronçon de route dangereux et pour se procurer une réserve de gravier pour la construction[106]. En recevant cette demande, le secrétaire des Affaires indiennes J.D. McLean demande à Laird si [traduction] « une cession de ce genre pouvait être facilement obtenue » et, dans l'affirmative, à quel prix l'agent pensait que la terre pourrait être vendue[107]. Laird répond ainsi :

> [Traduction]
> Je me permets de signaler qu'une cession de ces terres ne peut être facilement obtenue pour le moment.
> Les trois cinquième, au moins, des membres de la bande ne résident pas dans la réserve, mais vivent plutôt à une certaine distance de celle-ci – au sud et à l'ouest de Grande Prairie.
> À l'heure actuelle, la majorité des Indiens sont partis chasser.

---

105 D.C. Scott, surintendant général adjoint, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 15 décembre 1927, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

106 E.J. Martin, secrétaire-trésorier, district municipal de Fairview, aux Affaires indiennes, 18 mai 1926, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

107 J.D. McLean, sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, à H. Laird, agent des Indiens par int., 26 mai 1926, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

> Je ne pourrai pas rencontrer les Indiens Beaver de Dunvegan avant qu'ils viennent se faire payer les annuités prévues au traité, le 26 juin.
>
> Les Indiens qui sont directement intéressés à la cession ne reviendront que plus tard. Je les rencontrerai au moment de les payer le 16 août à Grande Prairie.
>
> Je ne peux comprendre pourquoi une route principale allant de Peace River (Crossing) à Grande Prairie, (laquelle doit traverser la rivière de la Paix à Dunvegan), devrait s'approcher à plus de deux milles de la réserve n° 152.
>
> Le coût d'obtention de cette cession sera hors de proportion avec la valeur actuelle des terres nécessaires[108].

Malgré les réserves de Laird, McLean fait savoir à Martin que les Affaires indiennes traiteraient éventuellement la demande de la municipalité, bien qu'il s'écoulerait [traduction] « un certain temps avant que la question d'une cession des terres aux fins de les vendre [puisse] être portée à leur attention [la bande][109].

Toutefois, étant donné les contraintes de temps liées à la nature saisonnière de la construction routière, Martin demande aux Affaires indiennes de considérer de nouveau l'échéance de fin d'été proposée dans sa réponse initiale :

> [Traduction]
>
> Le conseil me demande de presser en vue d'un règlement rapide de cette question. Nous en avons discuté avec le chef et un certain nombre d'Indiens, et ils se sont montrés intéressés à consentir à la vente et il semblerait qu'ils vivent pratiquement tous dans la réserve présentement. Lorsque les annuités prévues au traité leur ont été versées récemment, je suis allé dans la réserve, mais M. Laird n'était pas présent et M. Schofield m'a informé qu'il ne pouvait rien faire.
>
> Comme je l'indiquais dans ma lettre du 13 mai dernier, le conseil aimerait construire le chemin cet été si possible et nous disposerons des services d'un arpenteur qui ne sera peut-être pas disponible avant longtemps, dans ces circonstances je vous demande instamment une décision rapide[110].

---

108 H. Laird, agent des Indiens par int., à J.D. McLean, sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 2 juin 1926, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

109 J.D. McLean, sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, à E.J. Martin, secrétaire-trésorier, district municipal de Fairview, 10 juin 1926, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

110 E.J. Martin, secrétaire-trésorier, district municipal de Fairview, au secrétaire des Affaires indiennes, 28 juin 1926, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

Compte tenu de la réceptivité apparente de la bande face à la proposition et des contraintes de temps indiquées par la municipalité, les fonctionnaires des Affaires indiennes établissent une « description des terres à céder » et des formulaires de cession en juillet 1926[111]. Le dossier ne révèle pas, toutefois, si Laird a reçu ces documents ou d'autres instructions en vue d'entreprendre des discussions de cession avec la bande.

En fait, l'affaire n'a pas eu de suite avant le 25 avril 1927, date à laquelle Martin présente à nouveau la proposition de la municipalité[112]. Martin indique qu'il avait « reçu une lettre de l'hon. H. Greenfield en décembre dernier [1926], dans laquelle il m'informait qu'une partie de cette réserve indienne pourrait être mise en vente dans un proche avenir [...] »[113] Le rôle joué par Herbert Greenfield, président de l'Alberta Association of Municipal Districts, ancien vice-président de la United Farmers of Alberta (UFA) et ancien premier ministre de l'Alberta[114] montre que, en 1927, l'intérêt pour les terres des réserves indiennes du district de la rivière de la Paix n'était plus confiné aux groupes locaux ou aux administrations municipales, et était arrivé à un autre niveau d'importance politique.

Les observations de J.C. Caldwell de la Direction des terres et du bois des Indiens, aux Affaires indiennes, appuient la même conclusion. Écrivant le 16 mai 1927, Caldwell appuie la position de Laird voulant que la cession proposée de cinq acres de la RI 152 de Beaver coûterait plus cher que les revenus qui seraient générés par la vente d'une si petite parcelle de terrain. C'est pourquoi il recommandait que la proposition présentée par le district municipal de Fairview soit

---

111 Voir le document « Description for Surrender » (description des terres à céder) daté du 10 juillet 1926 et l'ébauche de document de cession non signée, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

112 E.J. Martin, secrétaire-trésorier, district municipal de Fairview, à J.D. McLean, sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 25 avril 1927, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

113 E.J. Martin, secrétaire-trésorier, district municipal de Fairview, à J.D. McLean, sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 25 avril 1927, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

114 Herbert Greenfield a été premier ministre de l'Alberta d'août 1921 jusqu'en novembre 1925, lorsqu'il démissionne et est remplacé par son confrère de la United Farmers of Alberta (UFA), le député J.E. Brownlee. Voir *The Canadian Encyclopedia*, 2nd Edition (Edmonton : Hurtig Publishers, 1988), Vol. II, p. 937.

rejetée pour le moment, et que la municipalité « soit avisée qu'il n'était pas pratique pour les Affaires indiennes de tenter d'obtenir une cession pour le moment[115]. » Il conclut en faisant remarquer que les terres en question étaient envisagées en vue d'un développement plus étendu :

> [Traduction]
> Cette réserve n° 152, ainsi que certaines autres petites réserves du district pourraient éventuellement être cédées plus tard à des fins d'établissement, à condition que des arrangements convenables puissent être conclus avec les propriétaires et sous réserve de votre approbation, je recommanderais donc que la présente demande puisse demeurer en suspens[116].

Une note manuscrite sur la note de service de Caldwell du 16 mai confirme que Scott était d'accord avec cette recommandation.

En conséquence, les Affaires indiennes informent Martin qu'elles [traduction] « n'étaient pas disposées à pousser l'affaire plus loin » en raison des frais afférents, mais que la proposition serait étudiée à une date ultérieure si la situation changeait :

> [Traduction]
> Il se peut que dans un proche avenir une tentative soit faite pour obtenir l'approbation des Indiens à une cession de la totalité de la réserve, en vue qu'elle soit vendue à des fins d'établissement et, si une mesure de ce genre est prise, la demande de votre municipalité concernant cette parcelle en particulier sera considérée[117].

L'intérêt pour la cession et la vente proposées de la RI 152 de Beaver s'accentue au cours de l'automne 1927 après que la question ait été rendue publique dans les journaux locaux[118].

---

115 J.C. Caldwell, agent responsable, Direction des terres et du bois des Indiens, Affaires indiennes, à D.C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 16 mai 1927, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

116 J.C. Caldwell, agent responsable, Direction des terres et du bois des Indiens, Affaires indiennes, à D.C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 16 mai 1927, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

117 A.F. MacKenzie, sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, à E.J. Martin, secrétaire-trésorier, district municipal de Fairview, 18 mai 1927, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

118 Joe Johnston, Waterhole, Alberta, à un destinataire non identifié, 3 octobre 1927, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

Coïncidence peut-être, c'est à cette époque que Laird fait rapport aux Affaires indiennes indiquant que la bande de Beaver s'était elle aussi montrée intéressée à donner suite à cette affaire :

> [Traduction]
>
> Je me permets de signaler qu'au moment de payer les annuités aux Indiens Beaver de Dunvegan, le 13 juillet dernier, la question d'une cession de la réserve nº 152 a été discutée.
>
> Les Indiens intéressés ont exprimé leur volonté de céder l'ensemble de la réserve précitée, à condition que les modalités de la cession soient satisfaisantes. En contrepartie, ils veulent entre autres qu'on mette de côté pour eux 6 sections, situées dans le township 87, rangs 5 et 6, à l'ouest du 6e méridien.
>
> Je n'ai pas été en mesure d'inspecter personnellement les terres en particulier qu'ils demandent, bien que je connaisse la région de manière générale. J'ai envoyé M. Duncan McDonald avec le chef Neepee Pierre, (Pelly Law), accompagnés de M. John C. Knott, comme interprète, pour délimiter les terres souhaitées et faire rapport sur celles-ci.
>
> Le rapport et le croquis de M. McDonald sont joints aux présentes.
>
> Je me permets aussi de signaler que le chef Neepee Pierre, (Pelly Law), est aussi désireux de céder la réserve 152 A. (Partie du plateau de l'île Green), laquelle avait été arpentée pour le défunt chef Neepee et sa famille, dont il est le seul héritier survivant[119].

Ayant reçu avis que la bande était intéressée à céder des terres de réserve en échange d'autres terres, les Affaires indiennes étaient par la suite libres de mettre en marche des négociations de cession plus élaborées.

Tel qu'indiqué précédemment, les efforts en vue d'obtenir des cessions de terres de réserve dans l'agence du Petit lac des Esclaves prend une forme plus organisée en décembre 1927. Ces efforts seront examinés plus loin après considération des événements ayant précédé immédiatement la cession de 1928 par la bande de Duncan.

Événements ayant précédé la cession des réserves de la bande de Duncan

En juillet 1925, le secrétaire-trésorier E.L. Lamont du district municipal de la Paix propose aux Affaires indiennes la cession de plusieurs réserves indiennes dans le district de la rivière de la Paix,

---

119 H Laird, agent des Indiens par int., au sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 20 octobre 1927, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

qualifiées collectivement par Lamont de « réserve indienne 151 », en vue de les vendre pour étendre la colonisation :

> [Traduction]
>
> Les réserves indiennes précitées, situées dans les limites du district municipal, sont inoccupées depuis de nombreuses années et les quelques Indiens qui y demeuraient ont dit souhaiter céder ces terres selon les dispositions de la Loi des sauvages.
>
> À ces fins, le reste de la tribu a accepté de se réunir dans la réserve n° 151A le 10 août prochain, qui est la date prévue par les Affaires indiennes pour le paiement des annuités prévues au traité.
>
> Comme les Indiens intéressés sont éparpillés dans la région et qu'il est difficile de les rassembler, je propose respectueusement que vous demandiez à M. Harold Laird, votre agent à Grouard, d'apporter les documents nécessaires à cette date, de sorte que la cession puisse être accordée de la manière appropriée[120].

La déclaration de Lamont voulant que [traduction] « les quelques Indiens qui y demeuraient ont dit souhaiter céder ces terres » laisse croire qu'un certain nombre de membres de la bande avaient publiquement manifesté leur désir de céder une partie des réserves qu'ils possédaient. En conséquence, le 15 juillet 1925, les Affaires indiennes donnent instruction à Laird de rencontrer la bande afin de discuter de la proposition. Un mois plus tard, il fait rapport sur les résultats de ces discussions :

> [Traduction]
>
> J'ai rencontré la plupart des Indiens intéressés dans cette réserve au moment du paiement des annuités du traité, le 10 courant et la question de la vendre [sic] et de vendre les autres petites réserves appartenant à la bande, a été abordée.
>
> J'ai cru comprendre qu'ils souhaitent vendre.
>
> Cette réserve est utilisée par eux comme lieu de campement sauf pendant les mois d'hiver. Elle se compose en partie de bonnes terres agricoles et le reste est en sable mélangé à du gravier.
>
> À l'heure actuelle, la valeur des terres dans les district est extrêmement basse[121].

---

120 E.L. Lamont, secrétaire-trésorier, district municipal de la Paix, au secrétaire des Affaires indiennes, 7 juillet 1925, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 174).

121 Harold Laird, agent des Indiens par int., à P.J. O'Connor, responsable p. int. de la Direction générale des terres et du bois des Indiens, 27 août 1925, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p.

D'après ces renseignements, le responsable de la Direction générale des terres et du bois des Indiens, aux Affaires indiennes recommande au surintendant général par intérim d'éviter de procéder à la cession telle que proposée jusqu'à ce que le prix des terres augmente :

> [Traduction]
> Dernièrement, le secrétaire du district municipal de la Paix, dans la province d'Alberta a écrit au Ministère concernant la cession et la vente de la réserve indienne nº 151. Bien qu'il semble que les Indiens soient disposés à céder cette réserve en particulier pour qu'elle soit vendue, étant donné que l'agent rapporte qu'à l'heure actuelle la valeur des terres dans le district est extrêmement basse, je crois qu'il ne conviendrait pas de procéder plus avant dans ce dossier. Il y a sans aucun doute beaucoup d'autres terres disponibles dans ce district aux fins de la colonisation, et à moins que et jusqu'à ce que le bien-fonds de la réserve puisse être vendu à profit, je crois que la question de la cession devrait demeurer en suspens[122].

Ainsi, A.F. MacKenzie, sous-ministre adjoint par intérim et secrétaire des Affaires indiennes, fait savoir à Lamont que :

> [Traduction]
> [. . .] en ce qui concerne la réserve indienne nº 151, l'agent des Indiens par intérim Laird a signalé récemment que les Indiens accepteraient de vendre ces terres, mais que le Ministère n'est pas disposé à aller plus loin dans cette affaire, étant donné que la valeur actuelle des terres dans ce district est très basse. Si le prix des terrains augmente un peu dans un avenir proche, le Ministère sera disposé à étudier cette question plus en détail[123]. »

La question de la cession est revue quelques mois plus tard lorsque des intérêts locaux approchent le ministre de l'Intérieur avec une autre demande afin que des terres indiennes soient ouvertes dans le district de la rivière de la Paix. En faisant rapport sur la situation à Peace River, le

---

178).

122 Agent responsable, Direction générale des terres et du bois des Indiens, Affaires indiennes, au surintendant général adjoint p. int. des Affaires indiennes, 2 septembre 1925, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 179).

123 A.F. MacKenzie, sous-ministre adjoint p.int. et secrétaire, Affaires indiennes, à E.L. Lamont, secrétaire-trésorier, district municipal de la Paix, 3 septembre 1925, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 180).

surintendant général adjoint Scott informe Charles Stewart, surintendant général des Affaires indiennes et ministre de l'Intérieur, qu'il n'est pas satisfait du moment où arrive la cession proposée :

> [Traduction]
> Je vous retourne avec les présentes des documents qui vous ont été envoyés par le révérend Macdonald, de Peace River, et concernant particulièrement la question d'ouvrir à la colonisation certaines réserves indiennes du district municipal de la Paix, nº 857.
>
> Les réserves dont traite la lettre ci-jointe sont les numéros 151, 151A, 151B, 151C, 151D, 151E et 151F, et seules les deux premières sont d'une taille importante. Il est vrai que ces réserves ne sont pas utilisées par leurs propriétaires indiens, et qu'un accord en vue d'une cession pour les vendre pourrait être conclu si la question était portée à l'attention des Indiens. Il y a environ un an, l'agent Laird indiquait au Ministère que, au moment de faire les paiements prévus au traité, il avait discuté avec les Indiens de la question de céder la réserve nº 151, qui [...] est immédiatement adjacente à la municipalité de Berwyn, et les Indiens ont semblé disposés à consentir une cession. Toutefois, lorsque l'agent a indiqué que les prix dans ce secteur étaient extrêmement bas, le Ministère a estimé qu'il ne convenait pas de pousser cette question plus loin. Il me semble que si les prix des terres sont très bas dans le secteur, il doit y avoir beaucoup de terres agricoles à acheter, et il ne serait pas à l'avantage des propriétaires indiens d'aliéner leurs réserves pour le moment[124].

Avec cette note de service, la proposition de cession est encore une fois placée en suspens par le surintendant général adjoint.

Malgré cette décision, Laird discute de la proposition de cession avec la bande lors du paiement des annuités au cours de l'été 1927. Dans son rapport sur la réunion du 14 juillet 1927, Laird laisse entendre que l'initiative de reconsidérer la question vient de certains membres de la bande :

> [Traduction]
> Je me permets de signaler que, lors d'une rencontre avec la Bande de Duncan, le 14 juillet 1927 à la réserve nº 151, on m'a demandé de transmettre l'affaire aux Affaires indiennes, concernant la cession de plusieurs réserves, appartenant aux Indiens de la bande précitée, à savoir les numéros suivants :

---

124 D.C. Scott, SGAAI, au surintendant général des Affaires indiennes, 25 novembre 1926, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 181).

151	3 520 acres
151B	294
151C	125,56
151D	91,65
151E	118,68
151F	131,02
151G (environ)	3
151H	160

En ce qui concerne la réserve 151K (arpentée pour Wm McKenzie et sa famille), je me permets de dire que cette terre n'a pas été mentionnée, car M^me^ McKenzie, veuve de feu Wm McKenzie, et seule survivante, n'était pas présente à la rencontre.

Je me permets aussi de dire que, si ces réserves étaient cédées, les Indiens de la bande conserveraient toujours la réserve 151A, d'une superficie de 5 120 acres[125].

J.D. McLean, secrétaire et sous-surintendant général adjoint des Affaires indiennes, répond le 23 novembre 1927 :

[Traduction]

La présente fait suite à votre lettre du 21 du mois dernier, dans laquelle vous dites que les membres de la bande de Duncan seraient disposés à envisager la cession d'un certain nombre de leurs réserves, énumérées dans votre lettre comme les n^os^ 151, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F, 151G et 151H.

Le Ministère est prêt à examiner la question d'une cession de ces réserves en vue de les vendre à des colons, mais avant d'aller plus loin, il sera nécessaire de vérifier quelles modalités la bande est prête à accepter. Sauf bien entendu pour la réserve 151, les autres sont très petites en superficie et ne valent pas grand chose. Toutefois, ces dernières, avec la 151, pourraient être mises en vente par encan public, si la cession est obtenue, et il se pourrait que l'on obtienne un prix raisonnable pour ces terres si elles sont vendues à des fins agricoles. Cela dépendrait, bien entendu, de la demande en biens-fonds de ce genre dans ce district en particulier.

Si les Indiens sont prêts à céder ces réserves, et à permettre aux Affaires indiennes de les mettre en vente par encan public au moment opportun dans un avenir proche, nous somme disposés à aller de l'avant dans cette affaire. Par contre, il se peut qu'ils aient en tête une mise à prix ou autre condition à laquelle ils tiennent

---

125 H. Laird, agent des Indiens par int., au sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 21 octobre 1927, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 186).

avant de consentir à une cession. Un nouveau rapport de votre part sur cette question pour éclaircir cette étape particulière de la situation est attendu[126].

Laird présente un second rapport en décembre 1927, cette fois traitant directement des questions spécifiques soulevées par McLean :

> [Traduction]
> En réponse à votre lettre du 23 novembre 1927. N° 27,131-8.
> Je me permets d'indiquer que lors de la réunion de la bande en juillet dernier, les membres intéressés m'ont demandé quelles conditions le gouvernement offrirait. Je leur ai répondu que je soumettrais la question au Ministère.
> La valeur des terres dans le voisinage augmente rapidement et, d'après les ventes faites l'été dernier, il ne fait aucun doute qu'on peut obtenir un bon prix pour ces terres indiennes.
> Je propose qu'on offre aux Indiens 25 % du produit net des ventes et un intérêt annuel sur le solde[127].

L'évaluation que fait Laird de la valeur des terres en hausse dans le district semble être confirmée par une correspondance datée du 15 mai 1928, envoyée par J.W. Martin, commissaire des Terres fédérales par intérim, au ministère de l'Intérieur, en réponse à une demande de renseignements d'un colon, R.A. Bunyan. Dans cette lettre, dont copie est envoyée aux Affaires indiennes, Martin explique à Bunyan qu'il n'y a plus tellement de terres fédérales inoccupées dans le district :

> [Traduction]
> Pour ce qui est à nouveau de votre [...] demande de renseignements en ce qui concerne la possibilité d'acheter des terres dans le district de la rivière de la Paix [...] je me permettrai de dire qu'il n'y a pas de terre fédérale présentement à vendre, sauf dans certains cas où de petites superficies fragmentées de quatre-vingt acres ou moins sont offertes aux propriétaires ou aux occupants des terres immédiatement adjacentes[128]. »

---

126 J.D. McLean, sous-ministre adjoint et secrétaire, Affaires indiennes, à Harold Laird, agent des Indiens par int., 23 novembre 1927, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 187).

127 Harold Laird, agent des Indiens par int., au sous-ministre adjoint et secrétaire, Affaires indiennes, 6 décembre 1927, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 188).

128 J.W. Martin, commissaire par int., Administration des terres fédérales, ministère de l'Intérieur, à R.A. Bunyan, Waskatenau, Alberta, 15 mai 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI,

Il semble que, dès décembre 1927, l'hésitation antérieure des Affaires indiennes à entreprendre des négociations de cession avec des Premières Nations du district du Petit lac des Esclaves, jusqu'à ce que le prix des terres ait augmenté et que [traduction] « les bien-fonds des réserves [puissent] être vendus à profit[129] » n'était plus justifiée étant donnée le changement de situation. Comme nous l'avons vu, les efforts du Ministère en vue d'obtenir des cessions de terres de réserve dans l'agence du Petit lac des Esclaves prennent une tournure plus coordonnée en décembre 1927.

PRÉPARATIFS AUX CESSIONS DE TERRES DE RÉSERVE DANS L'AGENCE DU PETIT LAC DES ESCLAVES

Avec ce qui précède, on peut voir que, entre 1923 et 1927, les Affaires indiennes ont tenté d'entreprendre des discussions avec la bande de Swan River concernant la cession de la RI 150E, la réserve entourant la ville de Kinuso. Le dossier montre en outre que des propositions distinctes pour la cession de terres de réserve appartenant aux bandes de Beaver et de Duncan avaient été présentées par des administrations municipales locales de 1925 à 1926, et que la question de cession avait abordée avec ces deux bandes au cours de l'été 1927. Ces discussions avaient eu pour résultat, selon l'agent Harold Laird, que les deux bandes avaient été amenées à céder des quantités importantes de leurs terres de réserve. Jusqu'à ce moment, les Affaires indiennes avaient traité séparément chaque cession proposée. Toutefois, après décembre 1927, elles ont décidé de coordonner les trois initiatives dans un effort concerté pour négocier des cessions avec les bandes de Duncan, de Beaver et de Swan River.

Au cours de l'été 1927, le surintendant général adjoint Scott a discuté avec des membres du Cabinet provincial de l'Alberta d'une proposition en vue de la cession de parties de plusieurs

---

vol 2).

129 Agent responsable, Direction des terres et du bois des Indiens, au surintendant général adjoint par intérim des Affaires indiennes, 2 septembre 1925, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 179). Une annotation manuscrite au recto du document indique que cette note de service a été approuvée par le sous-ministre adjoint et secrétaire des Affaires indiennes J.D. McLean. Voir aussi A.F. MacKenzie, sous-ministre adjoint et secrétaire par intérim des Affaires indiennes, à E.L. Lamont, secrétaire-trésorier, district municipal de la Paix, 3 septembre 1925, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol 1 (Documents de la CRI, p. 180).

réserves appartenant à des bandes du district du Petit lac des Esclaves/de la rivière de la Paix[130]. La même proposition est présentée directement au surintendant général le 20 décembre 1927, lorsque le premier ministre d'Alberta, E.J. Brownlee, manifeste de l'intérêt pour la cession et la vente de diverses réserves dans le même district, y compris les RI 151 et 151A de Duncan. Dans une note adressée au surintendant général le 29 décembre, Scott examine la proposition du premier ministre Brownlee :

> [Traduction]
>
> Tel que demandé, je suis heureux de vous présenter les renseignements suivants concernant les réserves indiennes mentionnées dans la lettre que vous a adressée l'hon. E.J. Brownlee, premier ministre d'Alberta, et datée du 20 du mois courant.
>
> La question de la cession et de la vente des réserves énumérées par l'hon. M. Brownlee a été portée à mon attention pendant que j'étais dans l'Ouest l'automne dernier, et depuis que je suis revenu à Ottawa, j'ai soumis cette affaire aux représentants locaux afin d'obtenir des renseignements de première main.
>
> En ce qui a trait aux réserves de Driftpile et Sucker Creek [bande de Swan River], je peux dire que l'agent local, M. Harold Laird, de Grouard, signale que, bien que la réserve de Driftpile contient d'excellentes terres agricoles, la réserve de Sucker Creek convient très peu à des fins agricoles. [...]
>
> L'hon. M. Brownlee mentionne aussi dans sa lettre les réserves de Peace River Crossing, n^{os} 151 et 151A, et la réserve n° 152 de Beaver. Je peux dire que j'ai déjà amorcé des démarches dans le but d'obtenir une cession d'un certain nombre de ces petites réserves dans le district de la rivière de la Paix. Neuf réserves sont visées [les RI 151 et 151A jusqu'à 151H]. [...]
>
> J'ai l'intention de tenter d'obtenir une cession de toutes ces réserves, à l'exception de la 151A, que les Indiens voudront de toute façon conserver comme réserve commune. Je crois comprendre d'après un rapport que m'a envoyé récemment M. Laird, l'agent responsable, que les Indiens seraient disposés à céder ces réserves, sauf la n° 151A, à condition qu'on leur offre un incitatif raisonnable. [...]
>
> Lorsque vous répondrez à l'hon. M. Brownlee, vous pouvez lui assurer que ces questions distinctes sont actuellement soumises à l'attention du Ministère et qu'il

---

130 D.C. Scott, SGAAI, au SGAI, 29 décembre 1927, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 189-191).

> est prévu que nous serons en position sous peu de placer au moins un certain nombre de ces réserves sur le marché aux fins de les vendre et de les coloniser[131].

Huit semaines plus tard, le 23 février 1928, le Ministère reçoit une autre proposition de cession de ces terres de réserve. Dans un télégramme adressé au ministre de l'Intérieur, l'ancien premier ministre de l'Alberta et représentant de la province responsable de coordonner l'immigration des îles Britanniques, Herbert Greenfield laisse entendre qu'une organisation britannique envisage un programme d'aide à l'émigration en Alberta et se montre intéressée à organiser l'achat en bloc de terres indiennes situées dans le district de la rivière de la Paix :

> [Traduction]
> Un groupe envisage le déménagement de près de mille familles en Alberta, cinquante familles la premières année, davantage les années subséquentes. Intéressé aux réserves cent cinquante et un, cent cinquante et un A, cent cinquante-deux, particulièrement la dernière. Les parties connaissent ces terres. Êtes-vous disposé à vendre l'une ou la totalité de ces réserves? À un projet de colonisation sans but lucratif organisé et appuyé par des gens responsables en Angleterre. Télégraphier le prix approximatif l'acre[132].

Là où les Affaires indiennes ont de la difficulté avec le projet proposé par Greenfield, c'est qu'il prévoit que les terres soient vendues en bloc au profit exclusif des familles participant au projet, puisque les ventes en bloc sont, de façon générale, contraires à la politique ministérielle :

> [Traduction]
> D'un point de vue administratif, il serait bien entendu réellement avantageux d'aliéner ces terres en bloc et pour un paiement fixe en espèces, mais, par ailleurs, il semble y avoir une demande locale considérable pour qu'on ouvre ces réserves à la colonisation, et il faudrait voir si la vente de ces terres de la manière indiquée par M. Greenfield serait acceptable pour les municipalités directement intéressées. Le Ministère ne souhaite pas, pas plus que vous j'en suis convaincu, prendre des

---

131 D.C. Scott, SGAAI, au SGAI, 29 décembre 1927, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 189-191; Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

132 H. Greenfield, gouvernement d'Alberta, à Charles Stewart, ministre de l'Intérieur, 23 février 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1, (Documents de la CRI, p. 192).

> mesures dans cette affaire qui entraîneraient localement de l'insatisfaction ou de la critique[133].

Ainsi, le Ministère décide de rejeter la proposition et informe Greenfield le 2 mars 1928 qu'il préfère que [traduction] « les terres indiennes soient aliénées de la façon habituelle, à savoir par encan public[134] ».

Le 11 mars 1928, Scott répond à une note que lui a envoyée son Ministre le 6 février 1928 concernant une demande présentée par L.A. Giroux, député provincial de la circonscription de Athabasca-Grouard, qui revendique la cession et la vente des réserves de Driftpile, Swan River, Sucker Creek et Sawridge sur le Petit lac des Esclaves. Scott indique qu'il a attendu avant de répondre à la note du Ministre [traduction] « étant donné que toute cette affaire est à l'étude et que nous avons maintenant pratiquement décidé d'une ligne de conduite. » Scott déclare que les Affaires indiennes essaieraient, dans un avenir proche, [traduction] « d'obtenir la cession de la réserve de la rivière Swan et le départ des Indiens y résidant actuellement vers la réserve de Driftpile[135]. » Pour ce qui est de la réserve de Sawridge, il signale que la terre n'est pas propre à l'agriculture et ne serait pas sollicitée par les Affaires indiennes. Il ajoute que, même si aucune mesure ne serait prise concernant la réserve de Sucker Creek, [traduction] « il y a un certain nombre de réserves plus petites dans cette partie de la rivière de la Paix que nous avons l'intention d'essayer de vendre à des colons [...][136]. » Les réserves en question sont les n^{os} 151, 151A, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F, 151G et 151H de la bande de Duncan, ainsi que la réserve 152 de la bande de Beaver.

Charles Stewart, ministre de l'Intérieur et surintendant général des Affaires indiennes, répond à une demande similaire datée du 26 mai 1928, celle-ci de D.M. Kennedy, député fédéral de West-Edmonton, laquelle porte sur la RI 151A de Duncan. En réponse à cette demande, Stewart informe

---

133 D.C. Scott, SGAAI, au SGAI, 25 février 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1. (Documents de la CRI, p. 193-194).

134 Charles Stewart, ministre de l'Intérieur, à l'hon. H. Greenfield, Londres, Angleterre, 2 mars 1928. (Documents de la CRI, p. 195).

135 D.C. Scott, SGAAI, au ministre de l'Intérieur, 11 mars 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 198).

136 D.C. Scott, SGAAI, au ministre de l'Intérieur, 11 mars 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1, (Documents de la CRI, p. 198-199).

Kennedy que l'on envisageait la cession d'un certain nombre de réserves de l'agence du Petit lac des Esclaves :

> [Traduction]
> Vous serez intéressé d'apprendre que le Ministère négocie présentement la cession de la réserve n° 152 de Swan River et un certain nombre de réserves plus petites dans ce district, connues comme les réserves 151, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F, 151G, 151H et 151K. La superficie totale de ces réserves, y compris celles de Beaver et de Swan River, est de 25 315 acres et, si nous réussissons à obtenir une cession des propriétaires indiens, la vente de cette superficie de terres pourrait s'avérer très profitable pour cette partie du pays[137].

La nouvelle voulant que les Affaires indiennes se préparent à obtenir des Indiens une série de cessions dans le secteur du Petit lac des Esclaves et du district de la rivière de la Paix devient publique en peu de temps. En conséquence, nombre de particuliers de partout dans les Prairies écrivent au Ministère pour savoir quand ces terres seraient mises en vente. S'étant ouvertement engagé en ce sens, le Ministère rompt sa pratique antérieure en informant par la suite les requérants que des cessions sont envisagées, et que les terres seront mises en vente dans des encans publics qui seront annoncés à l'avance[138]. À partir de ce moment, la proposition de cession a le vent dans les voiles. Le processus technique de cession de ces terres commence le 10 mars 1928, lorsque Laird

---

137 Charles Stewart, ministre de l'Intérieur, à D.M. Kennedy, député fédéral, 6 juin 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1, (Documents de la CRI, p. 206).

138 Voir, D.C. Scott , SGAAI, à C.R. McIntosh, député fédéral, 20 mars 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2); J.W. Martin, commissaire par int., Administration des terres fédérales, à R.A. Bunyan, Waskatenau, Alberta, 15 mai 1928, AN, RG 10, volume 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2). Voir aussi S.J.F. Pratt, secrétaire particulier du ministre de l'Intérieur, à Robert Allan, Wembley, Alberta, 7 juillet 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2); A.F. MacKenzie, sous-ministre adjoint p. int. et secrétaire, Affaires indiennes, à J. Harris, 20 août 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 219); A.E. Carlisle, secrétaire, Peace River Board of Trade, aux Affaires ind., 23 août 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2); P.J. O'Connor, agent responsable par int., Direction général des terres et du bois des Indiens, Affaires ind., à A.E. Carlisle, Peace River Board of Trade, 7 septembre 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2); P.J. O'Connor, agent responsable par int., Direction générale des terres et du bois des Indiens, Affaires ind., à G. Lalonde, Vancouver, C.-B., 7 septembre 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2); P.J. O'Connor, agent responsable par int., Direction générale des terres et du bois des Indiens, Affaires ind., à F.L. VanTroyen, Prince, Saskatchewan, 7 septembre 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2); P.J. O'Connor, agent responsable par int., Direction générale des terres et du bois des Indiens, Affaires ind., à Wm. Gaudette, Gravelbourg, Saskatchewan, 15 septembre 1928, AN, RG 10, volume 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

demande des instructions à Ottawa quant aux cessions proposées des réserves de la bande de Duncan :

> [Traduction]
> Je me permets de dire que les Indiens de la bande précitée reviendront sous peu de leur chasse d'hiver et on me demandera sans aucun doute quelles mesures ont été prises concernant la cession proposée de leurs petites réserves, par conséquent, j'aimerais être informé si les Affaires indiennes envisagent d'obtenir une cession l'été prochain[139].

Le 4 avril 1928, A.F. MacKenzie, sous-ministre adjoint par intérim et secrétaire des Affaires indiennes, avise Laird que [traduction] « le Ministère a l'intention de tenter d'obtenir une cession cette année » des RI 151 et 151B à 151H « afin de les mettre sur le marché en vue de les vendre et de les coloniser. » MacKenzie poursuit :

> [Traduction]
> [...] il est entendu que la réserve n° 151A demeurera la réserve principale. Cette question sera de nouveau examinée et les documents de cession nécessaires seront préparés afin de vous les faire parvenir un peu plus tard. Entre temps, vous pourriez nous indiquer quel serait le meilleur moment pour convoquer une réunion avec ces Indiens pour examiner la question[140].

Une semaine plus tard, Laird propose que le 6 août 1928, [traduction] « la date annoncée pour le paiement des annuités aux Indiens intéressés aux petites réserves mentionnées, serait une date convenable pour une réunion de la bande[141] ». Ayant une date provisoire d'assemblée de cession, Scott autorise la Direction générale des terres et du bois des Indiens du Ministère à rédiger [traduction] « les documents nécessaires, etc., devant être envoyés bien à l'avance à l'agent local[142]. »

---

139 Harold Laird, agent des Indiens par int., au sous-ministre adjoint et secrétaire, Affaires indiennes, 10 mars 1928, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 196).

140 A.F. MacKenzie, sous-ministre adjoint par int. et secrétaire, Affaires indiennes, à Harold Laird, agent des Indiens par int., 4 avril 1928, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 200).

141 Harold Laird, agent des Indiens par int., au sous-ministre adjoint par int. et secrétaire, Affaires indiennes, 10 avril 1928, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 201).

142 Agent responsable, Direction générale des terres et du bois des Indiens, Affaires indiennes, au SGAAI, 19 avril 1928, dossier du MAINC 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 202). L'approbation par Scott de la

Dans les semaines qui suivent, le Ministère décide que la négociation des cessions avec les trois bandes de l'agence du Petit lac des Esclaves devrait être confiée à un fonctionnaire de plus haut niveau que l'agent local. Dans une lettre datée du 25 mai 1928, le commissaire Graham décrit la complexité de la situation, particulièrement en ce qui concerne la cession de Swan River :

> [Traduction]
> L'agent indique qu'il ne sera pas en mesure de consigner la cession avant son retour de Wabasca le 19 juin et je suis d'avis qu'il serait préférable d'envoyer un inspecteur pour consigner cette cession, car je doute que M. Laird soit capable de favoriser les intérêts du Ministère en discutant des modalités avec les Indiens.
> Il faut aussi tenir compte du fait que les terres cédées doivent être vendables et que le montant payé aux Indiens devrait être bien en deçà de la somme pour laquelle les terres pourraient être vendues. Je suis assez certain qu'il sera préférable d'envoyer un inspecteur pour consigner la cession et j'aimerais que vous me disiez si un paiement en espèces peut être versé aux Indiens et, dans l'affirmative, combien par personne[143].

Dans sa réponse datée du 4 juin 1928, Scott accède à la suggestion de Graham, précisant que [traduction] « [l]orsque le temps sera favorable à contacter les propriétaires de cette réserve avec une proposition de céder ces terres en vue de les vendre, je conviens qu'ils serait peut-être préférable que vous envoyez un inspecteur de Regina pour mener les négociations[144]. Scott donne aussi son avis et ses instructions à l'égard des cessions proposées des terres de réserve des bandes de Swan River, Beaver et Duncan, que le Ministère avait alors décidé d'aborder dans un même effort :

> [Traduction]
> Étant donné la nécessité apparente de prendre des mesures de ce genre, je désire attirer votre attention, assez longtemps d'avance pour que vous puissiez accomplir les préparatifs nécessaires, sur le fait que le Ministère a l'intention de tenter d'obtenir la cession au cours de l'année de la réserve n° 152 de Beaver et d'un certain nombre de réserves plus petites de la même agence, lesquelles apparaissent dans notre liste

---

recommandation de consigner la cession au prochain paiement des annuités est endossée par une annotation manuscrite sur le document en question.

143 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à D.C. Scott, SGAAI, 25 mai 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

144 D.C. Scott, SGAAI, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 4 juin 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 203 et 213).

> sous les numéros 151, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F, 151G, 151H et 151K. Ces petites réserves et celles de Swan River et de Beaver représentent une superficie de 25 315 acres et si elles sont cédées et mises en vente par encan public, cela aura un très grand avantage pour cette partie de la région. Je propose donc que la recherche de ces cessions soit, si possible, entreprise en même temps par l'inspecteur, et étant donné le nombre de réserves visées, ainsi que la distances qu'il y a entre elles, il serait sans aucun doute préférable que l'inspecteur passe un certain temps dans ce district afin de se familiariser avec la situation et les conditions, et de manière à ce qu'il puisse aviser le Ministère sur les modalités aux termes desquelles les propriétaires sont disposés à céder les réserves plus vastes[145].

Laird qui, jusqu'à présent, avait représenté le Ministère dans toutes les discussions et procédures de cession dans l'agence du Petit lac des Esclaves, est informé de la décision du surintendant adjoint le 12 juin 1928 :

> [Traduction]
>
> Le Ministère a l'intention de tenter d'obtenir une cession de la réserve de Beaver cet été, et en même temps, d'obtenir des cessions d'un certain nombre de petites réserves de ce district en vue de les vendre, [...]. Des négociations sont également en cours dans le but d'obtenir la cession de la réserve de Swan Lake à des fins similaires, et toute cette question est d'une importance telle que j'ai demandé au commissaire Graham, de Regina, d'envoyer un de ses inspecteurs visiter le district cet été afin de vous aider à mener les négociations préliminaires et, si possible, à obtenir de tous les Indiens visés le consentement à la cession des divers biens-fonds[146].

Malgré le ton respectueux de cette correspondance, Laird est officiellement relevé de sa responsabilité directe concernant les cessions proposées des terres de réserve des bandes de Swan River, Beaver et Duncan, sa participation ultérieure se limitant à aider son collègue et supérieur, l'inspecteur des agences indiennes.

Lorsqu'il prend la responsabilité de superviser l'inspecteur qui s'apprête à partir pour l'agence du Petit lac des Esclaves en vue de négocier les cessions proposées, Graham écrit à Ottawa le 29 juin 1928 pour demander des instructions plus précises :

---

145 D.C. Scott, SGAAI, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 4 juin 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 203 et 213).

146 D.C. Scott, SGAAI, à H. Laird, agent des Indiens par int., 12 juin 1928, AN, RG 10, volume 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

[Traduction]

Avant d'envoyer un inspecteur dans ce district, j'aimerais que vous m'envoyez un aperçu de la politique que le Ministère entend mettre en application dans ce district. Que doit-on faire des Indiens susceptibles d'occuper ces petites réserves? Doit-on les regrouper avec d'autres bandes et, le cas échéant, quel genre d'entente proposez-vous avec les Indiens qui les recevront? Il se peut qu'un certain nombre des Indiens occupant certaines de ces réserves préfèrent être émancipés et, le cas échéant, je crois que notre agent devrait faire rapport en ce sens.

Vous comprendrez qu'il est difficile de rassembler ces Indiens pour traiter avec eux. J'ai déjà abordé cette question en ce qui concerne la bande de Swan River et je constate qu'à l'heure actuelle ils sont éparpillés dans la région - certains travaillent pour des agriculteurs, certains dans des sections et d'autres sont employés à la construction de la route. Ils sont tous plus ou moins loins des réserves et, lorsque nous réussirons à les rassembler pour discuter des modalités de la cession, notre agent devrait être bien au fait des opinions du Ministère.

Les terres, comme vous l'indiqué, pourraient être vendues par encan public et une mise à prix pourrait être fixée après avoir vérifié les caractéristiques naturelles de ces terres[147].

Le 14 juillet 1928, J.C. Caldwell, de la Direction générale des terres et du bois des Indiens fait parvenir à Graham ainsi qu'une lettre détaillée de directives touchant la politique et la procédure à suivre relativement aux cessions proposées de terres de réserve :

[Traduction]

En ce qui concerne la cession proposée de la réserve n° 152 de Beaver, je peux expliquer que l'agent local des Indiens a signalé, il y a un certain temps, que les Indiens à qui appartient cette réserve étaient disposés à céder ces terres à condition qu'on leur attribue une autre réserve plus au nord. [...] Si vous avez l'intention de confier cette question à l'inspecteur Murison, vous pouvez l'informer qu'il est libre d'informer les Indiens propriétaires de la réserve de Beaver que le Ministère a acheté pour eux cette nouvelle réserve, choisie par eux-mêmes, et que ces terres sont maintenant disponibles à leur usage à la condition, toutefois, qu'ils acceptent de céder leur réserve actuelle pour que les terres puissent être vendues à des fins d'établissement et à leur profit. Des documents de cession en double exemplaires, portant cession de la réserve de Beaver sont joints aux présentes.

---

147 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à D.C. Scott, SGAAI, 19 juin 1928, AN, RG 10, volume 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 208-209).

> Pour ce qui est de la réserve de Swan River, il semble d'après nos dossiers que vous avez déjà été instruit de cette affaire et que vous savez exactement quelles mesures doivent être prises.
>
> Dans une lettre précédente, nous faisions savoir que le Ministère avait l'intention cette année d'obtenir une cession des propriétaires indiens des réserves n^{os} 151, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F, 151G, 151H et 151K. [...] Des documents de cession en double exemplaires, prévoyant la cession de ces réserves de la bande de Peace River Crossing, sauf cependant, les réserves n^{os} 151H et 151K, accompagnent également la présente. Des cessions distinctes doivent être obtenues des deux dernières réserves et il n'est pas possible pour le Ministère de rédiger les documents nécessaires car nous ne sommes pas assez sûr de l'identité des propriétaires actuels. J'espère que cette explication et ces renseignements vous suffiront et, de toutes façons, j'ajouterai de nouveau que si M. Murison avait l'occasion d'examiner l'échange de correspondance avec l'agent Laird, il sera en mesure de bien saisir la situation. [...]
>
> P.S. J'ai oublié d'expliquer que, selon la lettre du 21 octobre dernier de l'agent Laird, il semble que les propriétaires actuels des réserves 151 à 151K ont l'intention de déménager et de s'installer dans la réserve 151A, qui compte quelque cinq milles acres. Vous constaterez donc que la cession des terres de réserve dont il est question dans la présente ne signifie pas que les Indiens n'auront pas un lieu convenable de résidence[148].

Des instructions additionnelles sont données le même jour par Scott qui, par coïncidence, visitait le bureau de Graham à Regina dans le cadre d'une visite des services du Ministère dans l'Ouest canadien. Scott répond aux préoccupations de Graham, concernant les difficultés rencontrées lors des tentatives précédentes de rassembler les membres de la bande aux fins de tenir une assemblée de cession, et suggère qu'on obtienne le consentement de certains Indiens individuellement plutôt qu'à l'occasion d'une assemblée des électeurs admissibles d'une bande, tel qu'exigé dans la *Loi sur les Indiens* :

> [Traduction]
>
> J'ai suggéré à M. Graham que, dans certaines situations locales, nous pourrions accepter la cession si le consentement des Indiens est obtenu individuellement, ou en groupe, plutôt que lors d'une réunion tenue selon les dispositions de la Loi. S'il est possible d'obtenir le consentement de la majorité des

---

148 J.C. Caldwell, responsable de la Dir. gén. des terres et du bois des Indiens, Affaires indiennes, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 14 juillet 1928 (Documents de la CRI, p. 210-211).

> membres habilités à voter de cette façon, l'inspecteur pourrait rédiger un affidavit. Vous vous souviendrez que dans un ou deux cas, nous avons dû soumettre des cessions, qui ne se conformaient pas à toutes les dispositions de la Loi, au gouverneur général en son conseil[149].

Même si rien n'indique que la proposition de Scott ait été suivie dans le cas des cessions de Duncan, cette lettre montre que le surintendant général adjoint des Affaires indiennes était à tout le moins disposé à faire une entorse aux exigences techniques de la *Loi sur les Indiens* pour obtenir la cession de terres indiennes se trouvant dans l'agence du Petit lac des Esclaves.

Le 30 juillet 1928, le commissaire Graham écrit au secrétaire pour l'aviser qu'il ne pourrait recommander un montant spécifique à distribuer aux membres de la bande comme paiement initial au moment de la cession de terres de réserve. Graham cherche aussi à préciser le nom de la bande de Duncan :

> [Traduction]
> [E]n ce qui concerne la cession proposée de certaines réserves dans l'agence du Petit lac des Esclaves et d'un premier paiement en espèces aux Indiens, je dois dire qu'il n'est pas possible de recommander un montant défini, car on ne pourra le déterminer tant que nous ne pourrons décider d'une évaluation équitable de la superficie à céder et du nombre d'Indiens à payer. Je suggère, toutefois, que l'inspecteur qui rencontrera les Indiens soit autorisé à négocier, de manière à ce qu'il n'y ait aucun retard dans l'obtention de la cession ou des cessions. Dans la lettre du Ministère du 14 juillet, il est dit que les réserves en question ont été mises de côté pour la bande de Peace River Crossing. Sur la liste des annuités de l'agence du Petit lac des Esclaves, je n'ai pas trouvé de mention du nom de cette bande et il est possible que les paiements prévus au traité soient faits aux membres de cette bande sous un autre nom. Pouvez-vous me faire savoir ce qu'il en est[150]?

Sur réception de cette communication, McLean entreprend les derniers préparatifs de la réunion de cession avec la bande de Duncan, et transmet les renseignements suivants à Graham le 9 août 1928 :

---

149 D.C. Scott, SGAAI, à J.C. Caldwell, Terres et bois des Indiens, Affaires indiennes, 14 juillet 1928 (Documents de la CRI, p. 214).

150 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, au secrétaire des Affaires indiennes, 30 juillet 1928 (Documents de la CRI, p. 216).

> [Traduction]
> Les documents de cession qui vous ont été envoyés récemment donnaient le nom de la bande de Peace River Crossing comme propriétaire de ces réserves, mais le traité n'a pas été fait sous ce nom, et il est possible qu'il soit mieux d'y substituer le nom de la bande de Duncan Testawits [...]. Donc, les réserves qu'il convient de considérer comme la propriété de la bande connue sous le nom de Duncan Testawits sont les réserves n[os] 151, 151A, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F et 151G. [...] Des copies additionnelles des formulaires de cession sont jointes, de manière à pouvoir modifier le nom de la bande[151].

La voie était pavée pour que l'inspecteur William Murison tienne des assemblées de cession avec les bandes de Swan River, de Beaver et de Duncan. Cependant, sa première assemblée – tenue à Swan River le 12 septembre 1928 – n'est pas concluante parce qu'il n'y a pas quorum des membres de la bande[152]. Après avoir obtenu des cessions des bandes de Duncan le 19 septembre 1928 et de la bande de Beaver le 21 septembre 1928, Murison retourne à réserve de la bande de Swan River le 26 septembre 1928, et les membres de la bande votent contre la proposition de cession. Toutefois, comme nous l'avons vu, la cession accordé par la bande de Beaver a plus tard été contestée et cette revendication a été acceptée par le Canada aux fins de négociation en raison du fait, selon le conseiller juridique de la Première Nation de Duncan, que Murison n'avait pas convoqué une seule assemblée de cession et qu'il avait rapporté que deux membres décédés de la bande avaient pris part aux procédures de cession.

La cession des réserves 151 et 151B à 151G de la bande de Duncan

Le 19 septembre 1928, il semble que les membres de la bande de Duncan soient réunis et aient accepté de céder les réserves n[os] 151 et 151B à G à la Couronne du chef du Canada en vue qu'elles soient vendues. Même si la correspondance ministérielle relative aux événements précédant la cession est passablement détaillée, on trouve peu d'éléments de preuve documentaire concernant la réunion de cession elle-même. Pour nos besoins, la Commission exposera tout renseignement

---

151 J.D. McLean, surintendant général adjoint p. int., à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 9 août 1928, (Documents de la CRI, p. 218).

152 William Murison, inspecteur des agences indiennes, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 2 octobre 1928 (Documents de la CRI, p. 249-252).

pouvant être glané des documents disponibles sur les événements touchant la réunion de cession. La question de savoir si la cession était conforme aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* sera abordée dans l'analyse de la Partie IV du présent rapport.

Selon le journal quotidien de l'agent Laird, celui-ci et l'inspecteur Murison sont partis de Peace River Landing le 19 septembre 1928 au matin :

> [Traduction]
> Parti en voiture à 8 h 30 vers les réserves 151 et 152 avec l'inspecteur Murison. Avons dîné à [Berwyn] et sommes arrivés à la réserve 152 à 15 h 30. Avons obtenu la cession de la réserve 151. Conduit jusqu'à l'hôtel à Waterhole pour la nuit[153].

L'inscription de Laird pour le 20 septembre 1928 est la suivante : « Passé la matinée dans la réserve 152 de Beaver. » Enfin, pour le 21 septembre 1928 : « Passé presque toute la journée dans la réserve de Beaver à Dunvegan pour obtenir la cession[154]. »

Même si le compte rendu de la présumée réunion de cession avec la bande de Duncan ne comporte aucun détail significatif sur la rencontre, comme qui y participait et le sujet des discussions, le rapport de Murison au commissaire Graham, en date du 3 octobre 1928 est un peu plus utile même s'il demeure incomplet :

> [Traduction]
> Je vous fais parvenir une cession que j'ai obtenue le 19 septembre de la bande indienne de Duncan Tustawits, dans l'agence de Grouard. En annexe, vous trouverez un affidavit signé par moi-même et par les dirigeants de la bande, ainsi qu'une liste des hommes adultes de la bande âgés de plus de 21 ans. La cession comprend les réserves suivantes :

Peace River Crossing	n° 151	superficie de	3 520	acres
John Feiix Tustawits	n° 151 B	"	294	"
Taviah Moosewah	n° 151 C	"	126,56	"
Alinckwoonay	n° 151 D	"	91,65	"
Duncan Tustawits	n° 151 E	"	118,68	"

153 « Lesser Slave Lake Agency. Agent: Harold Laird » (Agence du Petit lac des Esclaves. Agent : Harold Laird). (Pièce 6 de la CRI, onglet J).

154 « Lesser Slave Lake Agency. Agent: Harold Laird » (Agence du Petit lac des Esclaves. Agent : Harold Laird). (Pièce 6 de la CRI, onglet J).

David Tustawits	n° 151 F	"	134,02	"
Gillian Bell	n° 151 G	"	4,94	"

Ces Indiens étaient prêts à ma visite et avaient de toute évidence discuté de la question longuement entre eux, ayant été avisés le 3 août qu'un représentant des Affaires indiennes les rencontrerait plus tard au cours de l'année pour parler de la question de la cession avec eux. Cette bande compte 53 membres, dont 7 seulement ont 21 ans révolus. Sur les 7, 5 étaient présents et ils ont été unanimes à donner leur consentement à la cession des terres précitées.

Ils ont demandé ce qu'ils obtiendraient pour ces terres et je n'ai pas été en mesure de les renseigner, mais je leur ai dit qu'elles seraient vendues à l'encan au plus offrant, ce qui a semblé les satisfaire. La deuxième condition est que toutes les sommes reçues de la vente des terres en question seraient placées à leur crédit et que les intérêts leurs seraient payés chaque année à titre individuel. De plus, ils veulent qu'un paiement initial de 50 $ soit versé à chaque membre de la bande le ou vers le 15 décembre 1928. Ils ont aussi demandé si une partie du produit de la vente pourrait être utilisée pour l'achat de bétail, d'équipement de ferme et de matériaux de construction, et j'ai inséré une condition dans la cession pour cette demande.

Il s'agit d'une petite bande et elle semble de moins en moins nombreuse. Ils n'utilisaient pas les terres qu'ils ont cédées. La réserve n° 151, qui compte 3 520 acres, est une excellente terre agricole, en grande partie découverte, une prairie plate, sans perte de terrain. Il y pousse ça et là du peuplier et du saule, mais il y a aussi de grande étendues de prairies. Les terres sont exemptes d'étang et il n'y a pas de lac ou de marécage. Le village de Berwyn, le long de la Central Canada Railway, se trouve près de la limite nord-ouest. Je ne serais pas surpris de voir cette terre rapporter autour de vingt-cinq à trente dollars l'acre.

La bande conserve la réserve n° 151A qui compte 5 120 acres. Je dirais qu'environ 35 % de cette réserve est une terre agricole dégagée et le reste est couvert de peupliers de taille moyenne et d'aires ouvertes ça et là. Il y a un petit lac appelé lac Old Wives, et un ruisseau coulant à l'extrémité sud de la réserve, ainsi qu'une source où on peut puiser de l'eau. Il y a en outre des terres à foin sur les rives du lac Old Wives. Cela en fait une réserve beaucoup plus désirable que les terres qu'ils ont accepté de céder. Le village de Brownvale se trouve à environ deux milles du coin nord-ouest de la réserve.

On verra plus loin que les dispositions nécessaires ont été prises pour que cette petite bande conserve la réserve n° 151A, et, après avoir examiné soigneusement la situation, il me semble qu'il serait dans leur intérêt si le gouvernement jugeait bon d'accepter la cession telle quelle. Les membres de cette bande, dans le passé, gagnaient leur vie à chasser et à travailler pour les colons et n'avaient pas de domicile fixe. Certains d'entre eux ont exprimé le souhait de

s'établir dans leur réserve et de commencer l'agriculture, d'où la demande qu'on leur fournisse de l'équipement[155].

Graham fait aussi rapport à Scott le 6 octobre 1928 :

> [Traduction]
>
> En ce qui concerne votre [lettre] du 4 juin dernier, et la lettre du Ministère du 14 juillet, concernant l'obtention de certaines réserves dans la région de la rivière de la Paix, je me permets de vous informer que j'ai envoyé l'inspecteur Murison pour régler cette question au début de septembre et qu'il vient de revenir d'un voyage des plus satisfaisants. Des rapports distincts et des documents de cession sont annexés aux présentes, relativement aux différentes réserves. [...]
>
> Il semble que la réserve nº 151, d'une superficie de 3 520 acres, est une terre d'une grande valeur et devrait rapporter un bon prix. Vous remarquerez ce que l'inspecteur dit au sujet de la réserve 151A, que les Indiens ont gardée pour leur propre usage et qui semble suffire amplement à leurs besoins[156].

Murison fait parvenir le document de cession daté du 19 septembre 1928 avec son rapport. Le document de cession atteste des modalités spécifiques aux termes desquelles la bande de Duncan semble avoir cédé ses réserves :

> [Traduction]
>
> PRENEZ AVIS que nous, les soussignés chef et conseillers de la bande indienne de Duncan Tustawits [...] agissant au nom de l'ensemble de la bande réunie en conseil, par les présentes remettons et cédons à notre Lord le Roi [...] tous les lots de terrains [...] représentant après mesure quatre mille deux cents quatre-vingt dix-neuf acres, plus ou moins, constituant les réserves suivantes :
>
> [Description des RI 151, 151B à 151G]
>
> QUE DÉTIENDRA ET POSSÉDERA Sa Majesté le Roi, ses héritiers et successeurs à jamais, en fiducie afin qu'elles soient vendues par encan public aux personnes et aux conditions que le gouvernement du Dominion du Canada estimera juste pour Notre bien-être et celui de Notre peuple.

---

155 W. Murison, inspecteur des agences indiennes, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 3 octobre 1928, AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 253-255.)

156 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à D.C. Scott, SGAAI, 6 octobre 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Documents de la CRI, p. 263-265).

ET aux conditions suivantes, savoir :

1. Que toutes les sommes reçues de la vente soient placées à notre crédit et que les intérêts de la somme nous soient payés annuellement à titre individuel.
2. Qu'un paiement initial de cinquante dollars soit payé à chaque membre de notre bande le ou vers le quinzième jour de décembre de l'année dix-neuf cent vingt-huit.
3. Qu'une partie du produit de la vente des terres en question serve à acheter des chevaux, du bétail, de l'équipement de ferme et des matériaux de construction pour les membres méritants de notre bande selon la quantité et de la manière que le surintendant général des Affaires indiennes jugera opportun[157].

Les signatures des membres de la bande James Boucher et Eban Testawits, et les marques des autres membres John Boucher, Joseph Tustawits et Emile Leg apparaissent sur le document. Pour les Affaires indiennes, les signatures de l'inspecteur Murison et de l'agent Laird sont présentes. Les signatures de N. McGillivray et de l'interprète Chas. Anderson apparaissent aussi sur le document de cession à titre de témoins. Des sceaux sont apposés au document à côté des signatures et des marques des cinq membres de la bande de Duncan précités.

Un affidavit assermenté attestant la validité des procédures de cession est signé le 19 septembre 1928 à Waterhole, un village situé à environ dix milles au sud de Fairview, en Alberta. L'instrument est assermenté devant William Dundas, avocat et notaire pour la province de l'Alberta au village de Waterhole[158]. Les signatures de Eban Testawits et James Boucher, et la marque de Joseph Testawits y apparaissent au nom de la bande, alors que les Affaires indiennes sont représentées par l'inspecteur William Murison. Les parties pertinentes du formulaire sont les suivantes (les ajouts dactylographiés apparaissent en italiques) :

[Traduction]
Et ledit *William Murison* déclare pour sa part :

---

157 Cession des réserves indiennes nos 151, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F et 151G, 19 septembre 1928. (Documents de la CRI, p. 257-260.)

158 Il est intéressant de remarquer que W.P. Dundas faisait partie du cabinet d'avocats embauché par la bande en 1930 dans le cadre de ses efforts pour forcer le Ministère à remplir les conditions de la cession concernant l'achat d'équipement agricole. Voir G.N. Reddekopp « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 90-91 (Pièce 5 de la CRI).

Que la cession ci-annexée a obtenu le consentement de la majorité des hommes de ladite bande indienne de vingt-et-un ans révolus et habilités à voter, lesquels étaient tous présents à la réunion ou au conseil.

Que ce consentement a été donné à la réunion ou au conseil de la bande convoqué à cette fin selon ses règles ou selon les règles des Affaires indiennes.

Que les modalités de la cession ont été interprétées aux Indiens par un interprète qualifié pour traduire de la langue anglaise à la langue des Indiens.

Qu'il était présent à cette réunion ou à ce conseil et a entendu donner ce consentement.

Qu'il était dûment autorisé à assister à ce conseil ou cette réunion par le surintendant général adjoint des Affaires indiennes.

Qu'aucun Indien n'a assisté ou voté à ce conseil ou cette réunion sans être membre de la bande ou intéressé aux terres mentionnées dans ladite cession.

Et lesdits *Eban Tustawits, James Boucher et Joseph Tustawits* déclarent :

Que la cession ci-annexée a obtenu leur consentement ainsi que celui d'une majorité des hommes de vingt-et-un ans révolus membres de la bande.

Que ce consentement a été donné à une réunion ou un conseil de la bande convoqué à cette fin tel que mentionné précédemment, et tenu en présence de *William Murison*.

Qu'aucun Indien n'a assisté ou voté à ce conseil ou cette réunion sans être membre de la bande ou intéressé aux terres mentionnées dans ladite cession.

Que les modalités de la cession ont été interprétées aux Indiens par un interprète qualifié pour traduire de la langue anglaise à la langue des Indiens.

Qu'ils sont les *dirigeants* de la bande et habilités à voter à la réunion ou au conseil en question[159].

Une liste d'électeurs montrant les membres de la bande de Duncan habilités à voter et le résultat du vote est annexée à l'affidavit (voir le Tableau 2).

---

159 Affidavit de cession, 19 septembre 1928. (Documents de la CRI, p.261.)

TABLEAU 2
Bande de Duncan, Peace River, liste des électeurs

N°	Nom	Présent	Absent	Pour	Contre
6	John Boucher	X		X	
36	Samuel Tustowitz		X		
37	Joseph Tustowitz	X		X	
39	Eban Tustowitz	X		X	
41	James Boucher	X		X	
42	Emilie [sic] Leg	X		X	
43	Francis Leg		X		
		5	2	5	

Certifié exact
[Signé] W. Murison, inspecteur

Source : « Duncan's Band, Peace River, Voters List », AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 262).

Sur la recommandation du surintendant général, le gouverneur en conseil accepte la cession des réserves de Duncan. Le décret C.P. 82 confirme la cession des réserves de la bande de Duncan n[os] 151 et 151B à 151G le 19 janvier 1929[160].

ÉVÉNEMENTS AYANT SUIVI LA CESSION DES RÉSERVES DE DUNCAN

Le dossier révèle que la deuxième condition additionnelle de l'accord de cession de la bande de Duncan, prévoyant un paiement initial de 50 $ par personne, a été remplie au moins en partie. Le 16 octobre 1928, le commissaire Graham est informé par les représentants des Affaires indiennes qu'un chèque de 9 900 $ était envoyé à Laird pour permettre de faire un « paiement de 7 200 $ à la bande de Beaver, de 2 650 $ à la bande de Duncan Tustawits et de 50 $ à M[me] William

160 « Recommandation à Son Excellence le gouverneur général en conseil », du surintendant général des Affaires indiennes, 7 janvier 1929, et décret C.P. 82, 19 janvier 1929 (Documents de la CRI, p.285-286 et 288-289).

McKenzie[161]. » Laird reçoit le chèque le 22 octobre 1928[162]. En mars 1929, Graham avise les Affaires indiennes que Laird a payé aux Indiens des bandes de Beaver et de Duncan 8 800 $ des 9 900 $ qui lui avaient été envoyés et Graham renvoie par la même occasion le solde de 1 100 $ à Ottawa[163].

La liste des paiements de cession montre que Susan McKenzie de la bande de Duncan a reçu son versement de 50 $ le 5 novembre 1928, et que 44 autres membres de la bande ont reçu des paiements totalisant 2 200 $ deux jours plus tard. Six enfants, qui fréquentaient tous les écoles St. Bernard ou St. Peter au moment du paiement, ont été crédités de leurs paiements respectifs de 50 $, versés semble-t-il dans un fond en fiducie à leur profit[164].

Les réserves cédées par la bande de Duncan sont vendues à l'encan à Fairview le 15 juin 1929, les conditions de la vente étant « au comptant ou un dixième comptant et le solde en neuf versements annuels portant intérêt à 6 % sur le solde impayé du prix de vente[165]. » L'extrait suivant d'un article du *Record* de Peace River fait le compte rendu de la vente des terres cédées :

> [Traduction]
> Avec une foule ayant rempli presque à capacité le Gem Theatre de Fairview, où presque toutes les personnes présentes étaient intéressées à enchérir, la vente des terres indiennes tenue à Fairview samedi dernier a pleinement rempli les attentes tant du point de vue de l'intérêt que des offres.
>
> La vente se déroulait sous la supervision de Harold Laird, l'agent des Indiens à Grouard, assisté par Chas. A. Walker et plusieurs représentants des Affaires indiennes à Ottawa. Commencée à 10 heures samedi matin, la vente s'est poursuivie jusqu'après 18 heures en soirée, alors que pratiquement tous les terrains étaient vendus. Les seules parcelles qui n'ont pas trouvé preneur sont les quelques lots

---

161 SGAAI au commissaire aux Indiens Graham, 16 octobre 1928 (Documents de la CRI, p. 273).

162 J.D. McLean, Affaires indiennes, à l'agent des Indiens par int. Laird, 18 octobre 1928 (Documents de la CRI, p. 274) et commissaire aux Indiens W.M. Graham au secrétaire des Affaires indiennes, 9 mars 1929, AN, RG 10 col, 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 316-318).

163 Commissaire aux Indiens Graham au secrétaire des Affaires indiennes, 9 mars 1929, AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 316-318).

164 « Paylist of First Advance Payment [to] Indians Re Surrender of Reserves Nos. 151, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F et 151G » (Liste de paiement des avances aux Indiens pour la cession des réserves 151, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F et 151G »), 5 et 7 novembre 1928 (Pièce 6 de la CRI, onglet K).

165 D.C. Scott, SGAAI, « Annonce de la vente de terres indiennes », 20 mars 1929, AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 328).

éparpillés auxquels les acheteurs n'étaient pas intéressés à cause de marécages ou d'autres caractéristiques topographiques non désirables.

Par ailleurs, les enchères dans l'ensemble étaient animées, débouchant sur de bons prix. La réserve voisine de la municipalité de Berwyn [RI 151] a été vendue à un prix moyen variant entre 17 et 18 $ l'acre. Un lot a été attribué à J.B. Early au prix de 30 $ l'acre, et un autre lot de 264 acres immédiatement adjacent à la municipalité a été obtenu par Jessie Smith à 22 $ l'acre. Le quart de section de terrain indésirable de cette réserve, composé de l'étang et de la carrière de gravier situés dans un coin, sera, selon ce que l'on a pu comprendre, acheté par la municipalité aux fins de construction de routes, puisqu'il s'agit de l'une des rares source de gravier dans ce district[166].

L'inspecteur Murison, le haut fonctionnaire des Affaires indiennes qui administre la vente à l'encan, présente un rapport détaillé au commissaire Graham le 20 juin 1929 :

[Traduction]

Je me permets de vous faire parvenir une traite de la bande en faveur du receveur général tirée sur la Banque de Commerce à Ottawa d'une somme de 31 797,91 $ qui représente la somme recueillie comme paiement initial pour les terres indiennes vendues par encan public à Fairview en Alberta le 15 courant. [...]

Au total, 153 parcelles ont été offertes. Les terres non vendues comprennent un lot dans la réserve nº 151, dix-sept dans la réserve nº 152, et toutes les réserves 151C, 151D, 151F, 151G, 151H et 151K.

J'ai reçu un certain nombre de demandes de renseignements et d'offres d'achat, au prix de départ, pour une partie des terres invendues deux jours après la vente et je les ai renvoyées aux Affaires indiennes[167].

La superficie des terres de la bande de Duncan vendues à cette occasion, les sommes perçues à la vente pour ces terres (en général la mise de fonds de dix pour cent) et le prix à l'acre (basé sur le plein montant) sont résumés dans le Tableau 3 :

---

166 *Record* de Peace River, « Buyers from distant Points Attend Sale of Indian Lands » (Des acheteurs venus de loin assistent à la vente de terres indiennes), AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Documents de la CRI, p. 345).

167 W. Murison, inspecteur des agences indiennes, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 20 juin 1929, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Documents de la CRI, p. 342).

TABLEAU 3

Terres de réserve de la bande de Duncan vendues, juin 1929

Réserve	Superficie	Somme perçue	Prix moyen
151	3 292	5 730,29 $	17,40 $
151B	294	441 $	15 $
151	11868	378,54 $	30 $

Source : W. Murison, inspecteur des agences indiennes, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 20 juin 1929, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Documents de la CRI, p. 342).

Le reste des terres invendues de la bande de Duncan, à l'exception de la RI 151K, finit par se vendre au cas par cas, les personnes intéressées communiquant directement avec l'administration centrale des Affaires indiennes. La RI 151K n'a pas été vendue et est par la suite rendue à la bande en 1965. Le dossier de la présente enquête ne contient pas de registre de paiements pour les divers lots vendus par le Ministère au nom de la bande de Duncan. Une autre revendication particulière concernant cette question a été présentée à la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en février 1989[168].

Le dossier montre qu'un deuxième paiement de 50 $ par personne a été fait à la bande de Duncan en janvier 1930. Bien que les modalités de la cession ne prévoyaient pas la distribution d'un deuxième paiement en espèces à la bande, la proposition en a été faite dès le 6 octobre 1928, lorsque le commissaire Graham envoie aux Affaires indiennes des copies des rapports de l'inspecteur Murison concernant la cession des terres de réserve des bandes de Beaver et de Duncan :

> [Traduction]
>
> Je joins aussi à la présente une cession et un rapport concernant les réserves suivantes appartenant à la bande indienne de Duncan Tustawits. [...] Les Indiens ont cédé au complet ces réserves et demandent aussi un paiement initial de 50 $ par personne, à être versé avant le 15 décembre 1928, et qu'une partie de l'argent de la vente soit utilisée pour acheter du bétail, de l'équipement de ferme, des matériaux de construction, etc. Il m'est apparu que même si la cession accordée par cette bande n'exige qu'un paiement initial de 50 $ et pas de deuxième paiement, il pourrait être

168 « The Administration of Indian Reserve Land Surrendered for Sale by Duncan's Band 19-20 September 1928 » (L'administration des terres de réserve cédées par la bande de Duncan les 19-20 septembre 1928 en vue de les vendre), présenté par les services de recherche sur les droits ancestraux et issus de traités de l'Indian Association of Alberta, le 13 février 1989 (Documents de la CRI, p. 605-633).

> bon pour l'harmonie et les bons sentiments de s'organiser pour leur en remettre un deuxième en même temps que les Indiens de la bande de Beaver recevront le leur. Il sont pratiquement ensemble comme une seule bande et je crains que cela n'occasionne des insatisfactions si une bande reçoit ce paiement et pas l'autre. Je demanderai, donc, qu'un paiement de 50 $ par personne soit aussi remis à cette bande en 1929[169].

Les Affaires indiennes n'ont pas accédé à la demande de Graham à ce moment-là. Toutefois, en juillet 1929, la bande semble avoir demandé à l'inspecteur Murison de prendre en main en son nom la question d'un deuxième paiement. La demande de la bande est résumée dans un rapport adressé par le commissaire Graham au secrétaire des Affaires indiennes le 17 juillet 1929 :

> [Traduction]
> M. Murison m'informe que lorsqu'il était dans le district de la rivière de la Paix récemment, les Indiens des bandes de Duncan Tustawits et de Beaver ont demandé que leur deuxième paiement de 50 $ par personne leur soit payé vers le 16 août.
>
> [. . .] bien que la cession ne prévoyait qu'un paiement initial de 50 $, la bande de Beaver, qui est un voisin immédiat, obtiendra un deuxième paiement de 50 $. M. Murison m'informe que les membres de la bande de Duncan Tustawits attendent un deuxième paiement et seront sans doute très déçus s'ils n'obtiennent pas le même traitement que la bande de Beaver. Je suis confiant que le Ministère donnera suite à ma recommandation et fera aussi parvenir les paiements de 50 $ pour cette bande[170].

Lorsque la demande d'un deuxième paiement est rejetée par les Affaires indiennes à Ottawa, le commissaire Graham écrit à nouveau le 31 août 1929 :

> [Traduction]
> Je regrette que le Ministère ne juge pas à-propos de donner un deuxième paiement de 50 $ à la bande de Duncan Testawits, les plaçant sur le même pied quant à la cession que les Indiens de la bande de Beaver. La cession a été obtenue de la bande de Duncan Testawits trois jours avant celle de la bande de Beaver, et la première était des plus raisonnable dans ses négociations. Comme ces Indiens vivent tous en une seule bande, il y aura une insatisfaction permanente si on n'accède pas à leur demande en vue d'obtenir un traitement similaire à celui accordé à la bande de Beaver. Même si je sais que rien dans la cession ne prévoit ce paiement, il n'en

---

169 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à D.C. Scott, SGAAI, 6 octobre 1928, AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Documents de la CRI, p. 264-265).

170 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, au secrétaire des Affaires indiennes, 17 juillet 1929, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Pièce 6 de la CRI, onglet H).

> demeure pas moins qu'ils l'ont demandé avec insistance. Si le Ministère l'exige, les membres de la bande signeraient volontiers une résolution[171].

Le 29 octobre 1929, l'agent Laird informe les Affaires indiennes que lorsque les cessions ont été obtenues en septembre 1928, les [traduction] « membres de la bande de Duncan ont compris qu'on leur accorderait le même traitement que la bande de Beaver pour ce qui est des paiements. » L'agent Laird indique que les membres de la bande de Duncan lui avaient demandé personnellement en août 1929, [traduction] « de tenter d'obtenir pour eux un deuxième paiement de 50 $ chacun[172]. » Avec cette demande, Laird fait parvenir à Ottawa un formulaire standard de résolution daté du 15 octobre 1929 et sensé représenter les signatures du quorum des membres de la bande habilités à voter, comme l'attestent les marques de John Boucher, Eban Testawits, Francis Legg, Joseph Testawits et James Boucher :

> [Traduction]
> Nous, les soussignés, chef et conseillers de la bande indienne *de Duncan* [...] demandons par les présentes, pour nous-mêmes et au nom des Indiens propriétaires de ladite réserve, qu'une somme n'excédant pas *deux milles deux cents* dollars soit payée avec les sommes portées au crédit de la bande, aux fins de *faire un paiement de CINQUANTE DOLLARS à chacun des membres de la bande comme deuxième paiement sur les fonds reçus de la vente des réserves n^os^ 151, 151B et 151E*[173].

Il est à remarquer que même si James Boucher et Eban Testawits ont signé leurs noms au long sur la cession comme sur l'affidavit de cession fait en 1928, sur ce dernier document, leurs endossements ou leurs « marques » ont été inscrites avec un « X »[174].

---

171 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, au secrétaire des Affaires indiennes, 31 août 1929, AN, RG 10, Vol. 7544, dossier 29131-9, partie 2 (Documents de la CRI, p. 348).

172 Agent des Indiens par int. H. Laird, au sous-ministre adjoint et secrétaires, Affaires indiennes, 29 octobre 1929, AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

173 Réserve indienne de Duncan, 15 octobre 1929, AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2). Les mots en italiques représentent des ajouts dactylographiés à un formulaire standard déjà imprimé.

174 La signature de James Boucher apparaît aussi sur l'affidavit de cession de la réserve n° 151H, 20 septembre 1928 (Documents de la CRI, p. 256) et la cession de la réserve n° 151K, datée du 14 juin 1943 (Documents de la CRI, p. 480).

Il semble que le Ministère a envisagé sérieusement la proposition, comme en témoigne une notre manuscrite datée du 7 novembre 1929 en marge d'une note de Laird donne au surintendant général adjoint Scott les renseignements suivants :

> [Traduction]
> Aux termes d'un décret je présume que nous pourrions procéder à ce paiement. La bande a adopté une résolution. [...] Les modalités de la cession ne prévoient pas de paiement de ce genre. Les fonds de la bande sont de 7 108,90 $. La population étant de 50, il faudra donc 2 500 $ pour faire un paiement de 50 $ par personne[175].

Cependant, lorsque le Ministère rejette à nouveau la demande, le commissaire Graham fait parvenir à Ottawa un dernier rapport sur la question, daté du 2 décembre 1929 :

> [Traduction]
> En juillet dernier, près d'un plus tard, lorsque M. Murison était dans le district pour s'occuper de la vente des terres, la bande de Duncan Tustawits a demandé à recevoir un deuxième paiement [...] . J'en ai fait rapport le 17 juillet et, dans votre réponse du 9 août, vous faisiez remarquer que puisque les modalités de la cession ne prévoyaient pas de second paiement à ces Indiens, les Affaires indiennes ne pouvaient pas envoyer de fonds à cette fin. Étant donné que je croyais que cela pourrait causer beaucoup de mécontentement, j'ai écris de nouveau aux Affaires indiennes le 31 août [...] et je faisais remarquer que la demande était raisonnable, car les deux bandes vivent pratiquement comme une seule. J'ai défendu ma cause le mieux possible dans cette lettre et j'ai alors reçu une réponse disant qu'en vertu de la Loi, ce paiement ne pouvait être fait même avec une résolution de la bande[176].

Le 10 décembre, D.C. Scott approuve à regret le deuxième paiement de 50 $ par personne aux membres de la bande de Duncan. Cependant, il informe Graham qu'il [traduction] « n'arrive pas à comprendre que M. Murison ait traité deux bandes de la même localité de manières différentes » et il demande une explication[177]. Graham répond :

---

175 Auteur inconnu à D.C. Scott, SGAAI, 7 novembre 1929, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

176 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, au secrétaire, Affaires indiennes, 2 décembre 1929, AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

177 D.C. Scott, SGAAI, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 10 décembre 1929, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Documents de la CRI, p. 351).

[Traduction]

Je remarque que vous dites que vous n'arrivez pas à comprendre que M. Murison ait traité deux bandes de la même localité de manières différentes quant à la distribution d'espèces, et que vous aimeriez avoir son explication. M. Murison a lu votre lettre et il ne fait que répéter ce qu'il a dit auparavant. Il a traité avec la bande de Duncan Tustawits le 19 septembre et les membres ont convenu d'accepter un paiement de 50 $. L'inspecteur a rempli les documents de cession et obtenu des affidavits, et pour ce qui est de cette bande, l'affaire était réglée et les membres étaient satisfaits des modalités. Il est alors allé rencontrer la bande de Beaver, dont la réserve se trouve à dix-huit milles de celle de la bande de Duncan Tustawits et la bande de Beaver refuse les conditions convenues avec la bande de Duncan Tustawits. L'inspecteur aurait alors fort bien pu refuser de consigner la cession dans ces circonstances, mais c'est la dernière chose qui lui est passée par la tête. La première demande de la bande consistait à obtenir un paiement rapide de 100 $ et le meilleur compromis que l'inspecteur peut obtenir est de leur verser un acompte de 50 $ et 50 $ à une date ultérieure, et, comme je vous l'ai expliqué, lorsque les membres de la bande de Duncan Tustawits ont entendu cela, ils ont naturellement voulu revenir sur leur entente, et je ne pense pas que l'inspecteur aurait été justifié de le faire.

Dans ma lettre qui accompagnait ces cessions, je faisais remarquer qu'il pourrait aller de l'harmonie de consentir à ces Indiens un second paiement de 50 $ et le Ministère m'a informé que cela ne pourrait être fait[178].

Le deuxième paiement est versé le 28 janvier 1930 et treize jours plus tard, un rapport précisant la répartition de ces sommes est produit par Murison :

[Traduction]

Je joins aux présentes des listes de paye, en trois exemplaires, relativement au deuxième paiement fait à la bande indienne de Duncan Tustawits de l'agence du Petit lac des Esclaves concernant la cession de terres en 1928. [...]

J'ai laissé pour les absents 500 $ à M. Laird qui a fait parvenir un message par leurs amis qu'on gardait leur argent pour eux. Les cas en question sont indiqués sur la liste de paye.

Voici un état du paiement :

Chèque reçu des Affaires indiennes	2 500
Payé 41 Indiens à 50 $ chacun	2 050
Solde retourné aux Affaires indiennes	450
À déposer pour les enfants d'âge scolaire	300
Somme totale envoyée aux Affaires indiennes	750 $

178 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à Duncan C. Scott, SGAAI, 14 décembre 1929, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

Je ferai mon rapport concernant cette bande sous pli séparé[179].

Les Affaires indiennes informent plus tard le commissaire Graham qu'il serait [traduction] « maintenant nécessaire que M. Laird envoie des reçus des Indiens pour montrer qu'ils ont reçu leur argent[180]. » Il n'est cependant pas possible de déterminer d'après les documents dont la Commission dispose si Laird s'est acquitté de cette demande ou non, mais certains éléments de preuve montrent que des distributions annuelles d'intérêts provenant du produit non réparti de la vente et détenu en fiducie ont eu lieu jusqu'au moins en 1939[181].

---

179 W. Murison, inspecteur des agences indiennes, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 10 février 1930, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Documents de la CRI, p. 354.)

180 A.F. MacKenzie, sous-ministre adjoint p. int. et secrétaire, Affaires indiennes, AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Documents de la CRI, p. 359).

181 Base de données de comparaison des listes de bénéficiaires (Pièce 15 de la CRI, vol. 1).

PARTIE III
QUESTIONS

Dans la présente enquête, on a demandé à la Commission de déterminer si le Canada a une obligation légale à remplir envers la Première Nation de Duncan suite aux événements qui ont entouré la cession, en 1928, de parties importantes des terres de réserve de la Première Nation. Les parties ont convenu de soumettre les questions pertinentes à la Commission, dans les termes suivants :

1 **Le processus de cession était-il conforme aux dispositions énoncées aux paragraphes 51(1) et 51(2) de la *Loi sur les Indiens*?**

2 **La Couronne s'est-elle acquittée de ses obligations à titre de fiduciaire, avant la cession?**

3 **Les Indiens ont-ils erré dans leur décision en raison de la conduite de la Couronne avant la cession[182]?**

Telles sont les questions que nous examinons dans la partie suivante du présent rapport.

---

182 Les questions sur lesquelles porte la présente enquête ont été confirmées dans une lettre adressée par R. David House, conseiller juridique adjoint, Commission des revendications des Indiens, à Perry Robinson, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, et à Jerome Slavik, de la firme Ackroyd, Piasta, Roth & Day, le 6 novembre 1997 (Dossier de la CRI 2108-15-01).

PARTIE IV

ANALYSE

QUESTION 1 VALIDITÉ DES CESSIONS DE 1928

Le processus de cession était-il conforme aux dispositions énoncées aux paragraphes 51(1) et 51(2) de la *Loi sur les Indiens*?

Dispositions de la *Loi sur les Indiens* de 1927 relatives aux cessions

Les parties conviennent que la question primordiale sur laquelle porte la présente enquête a trait à l'interprétation des paragraphes 51(1) et (2) de la *Loi sur les Indiens* dans sa version de 1927 et qu'il faut, plus spécifiquement, déterminer si le ministère des Affaires indiennes s'est conformé aux dispositions de la loi en ce qui concerne la cession de la RI 151 et des RI 151B à 151G[183]. L'article 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 interdit la vente directe de terres de réserve à des tiers et énonce les exigences à observer pour qu'une cession de terres de réserve soit valide[184]. L'article 51 est reproduit ci-dessous intégralement :

> **51.** Sauf dispositions contraires de la présente Partie, nulle cession ou rétrocession d'une réserve ou d'une partie de réserve à l'usage d'une bande, ou d'un Indien en particulier, n'est valide ni obligatoire, à moins que la cession ou rétrocession ne soit ratifiée par la majorité des hommes de la bande qui ont vingt-et-un ans révolus, et ce à une assemblée ou à un conseil de la bande convoqué pour en délibérer conformément aux usages de la bande, et tenu en présence du surintendant général, ou d'un fonctionnaire régulièrement autorisé par le gouverneur en conseil ou par le surintendant général à y assister.
>
> 2. Nul Indien ne peut voter ni assister à ce conseil, à moins de résider habituellement dans ou près de la réserve en question, ou d'y avoir un intérêt.
>
> 3. Le fait que la cession ou rétrocession a été consentie par la bande, à ce conseil ou à cette assemblée, doit être attesté sous serment par le surintendant général ou par le fonctionnaire qu'il a autorisé à assister à ce conseil ou à cette assemblée, et par l'un des chefs ou des anciens qui y a assisté et y a droit de vote, devant toute personne

---

183 Par souci de simplifier les choses, notre analyse fera référence à la cession de la RI 151 et des RI 151B à 151G sous le vocable de « cession de 1928 », mais l'expression exclura les cessions des réserves 151H et 151K. Comme nous l'avons déjà indiqué bien que la cession des deux réserves précitées se soit également produite en 1928, le Canada a accepté de négocier la revendication de la Première Nation relative à la RI 151H et, en fin de compte, la RI 151K a été rendue à la Première Nation, après que le Canada ne soit pas parvenu à la vendre.

184 *Loi des Indiens* SRC 1927, c. 98, article 51.

> autorisée à faire prêter serment ou ayant juridiction dans l'endroit où le serment est prêté.
> 4. Après que ce consentement a été ainsi attesté, comme susdit, la cession ou rétrocession est soumise au gouverneur en conseil, pour qu'il l'accepte ou la refuse[185].

Dans toute affaire dans le cadre de laquelle la validité d'une cession est contestée, la première démarche de la Commission doit être de déterminer si les exigences techniques prévues à la *Loi sur les Indiens* concernant les cessions ont été remplies. Les exigences techniques ont été décrites par le juge Estey au nom de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Cardinal et autres c. La Reine* :

> On a aussi soutenu que l'interprétation que nous examinons maintenant expose les membres de la bande au risque de perdre des biens et d'autres droits, contrairement à l'objet et à l'esprit général de la *Loi des sauvages*. Il y a lieu de noter, à cet égard, que des mesures de précaution sont intégrées à la procédure de cession établie par la Partie I de la Loi. Premièrement, l'assemblée doit être convoquée expressément pour étudier la question de la cession. Cette question ne peut être examinée à une assemblée régulière ou à une assemblée dont on n'a pas donné avis exprès à la bande. Deuxièmement, l'assemblée doit être convoquée conformément aux usages de la bande. Troisièmement, l'un des chefs ou des anciens doit attester sous serment le vote et le fait que l'assemblée était régulièrement constituée. Quatrièmement, seuls ceux qui résident dans la réserve peuvent voter en raison des dispositions d'exclusion du par. 49 (2). Cinquièmement, l'assemblée doit se tenir en présence d'un représentant de Sa Majesté. Et sixièmement, même si le vote est affirmatif, le gouverneur en conseil peut approuver ou refuser la cession. *C'est en fonction de ces*

---

[185] Les dispositions concernant les cessions de l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 trouvent leur origine dans la *Proclamation royale de 1763*, SRC 1985, App. II, N° 1, dispositions qui enchâssaient et formalisaient le processus par lequel seule la Couronne pouvait obtenir des terres indiennes par voie d'entente avec des Indiens ou en les leur achetant. La proclamation dit textuellement :

> Attendu qu'il s'est commis des fraudes et des abus dans les achats de terres des sauvages au préjudice de Nos intérêts et au grand mécontentement de ces derniers, et afin d'empêcher qu'il ne se commette de telles irrégularités à l'avenir et de convaincre les sauvages de notre esprit de justice et de Notre résolution bien arrêtée de faire disparaître tout sujet de mécontentement, Nous déclarons de l'avis de Notre Conseil privé, qu'il est strictement défendu à qui que ce soit d'acheter aux sauvages des terres qui leur sont réservées dans les parties de Nos colonies, où Nous avons cru à propos de permettre des établissements; cependant si quelques-uns des sauvages, un jour ou l'autre, devenaient enclins à se départir desdites terres, elles ne pourront être achetées que pour Nous, en Notre nom, à une réunion publique ou à une assemblée des sauvages qui devra être convoquée à cette fin par le gouverneur ou le commandant en chef de la colonie, dans laquelle elles se trouvent situées; . . . .

> *mesures de précaution qu'il faut étudier la façon dont la ratification par les membres de la bande ayant droit de vote doit être déterminée en vertu de l'art. 49* [186].

Les cinq premiers de ces critères ont trait au consentement d'une *bande* à la cession de la totalité ou d'une partie de sa réserve. Le sixième critère – celui qui concerne le consentement du *gouverneur en conseil* à la décision d'une bande concernant une cession – sera traité dans le contexte des obligations fixées par la loi en matière de cessions, mais sera aussi examiné plus loin lorsque nous déterminons si la Couronne s'est acquittée de ses obligations de fiduciaire envers la bande de Duncan.

Advenant que nous en venions à la conclusion que l'un ou plus d'un des critères précités n'ont pas été respectés en rapport avec les faits en cause, une autre question importante sur laquelle la Commission devra se pencher est celle de savoir si les dispositions prévues à l'article 51 sont *impératives* ou simplement *indicatives* ou *directives*. Si les dispositions sont impératives et que le Canada ne s'y est pas conformé, la cession serait considérée comme étant nulle; si ces dispositions sont indicatives et que le Canada ne s'y est pas conformé, la cession sera considérée comme étant valide, même si le Canada pourrait être visé par d'autres recours.

Les instructions de Scott aux agents des Indiens

Avant d'examiner la question des critères obligatoires se rapportant au consentement de la bande de Duncan à la cession de 1928, la Commission souhaite examiner une requête soumise par la Première Nation en ce qui concerne certaines instructions communiquées par les Affaires indiennes à ses agents au sujet de la prise de cessions de terres de réserve. Ces instructions, élaborées au départ en 1913 par le surintendant général adjoint des Affaires indiennes Duncan Campbell Scott, ont été émises par le Ministère à titre de lignes directrices destinées à faire en sorte que les exigences quant au fond et à la procédure prévues par la *Loi sur les Indiens* soient respectées. Similaires, sans être identiques aux dispositions prévues par la *Loi sur les Indiens*, les instructions communiquées aux agents prévoyaient notamment ce qui suit :

---

[186] *Cardinal et autres c. La Reine*, [1982] 1RCS 508, 13 DLR (4th) 321, [1982] 3 CNLR 3, p. 10. Italiques ajoutés. Le juge Estey parlait alors de l'article 49 de la *Loi sur les Indiens* de 1906, article qui outre qu'il dresse une liste plus restreinte des personnes autorisées à accepter un affidavit de cession sous le régime du paragraphe (3), était essentiellement identique à l'article 51 de la loi de 1927.

[Traduction]

1. Une proposition visant à soumettre aux Indiens la question de la cession d'une réserve indienne ou une partie de cette dernière doit être soumise par un agent du Ministère à l'approbation du surintendant général ou de son adjoint, par voie de notes exposant les modalités de la cession proposée et les motifs sur lesquels elle se fonde.
2. Un agent dûment autorisé par le surintendant général ou son adjoint à soumettre un projet de cession aux Indiens doit, pour les besoins de la réalisation d'une telle cession, établir la liste des votants comprenant tous les membres de la bande de sexe masculin, âgés d'au moins vingt-et-un ans qui résident habituellement à l'intérieur ou à proximité de la réserve ou qui y ont des intérêts.
3. La réunion ou le conseil d'examen où la cession doit être étudiée sera convoquée selon les règles de la bande et, sauf indication contraire, doit être convoqué comme suit :
   au moyen d'avis écrits ou imprimés précisant la date et le lieu de la réunion. Ces avis doivent être affichés à la vue de tous dans la réserve, et il doit s'écouler une semaine entre la date de délivrance ou d'affichage des avis et la date de la réunion ou du conseil. L'interprète [...] qui assistera à la réunion ou au conseil doit livrer, dans le mesure du possible, un avis écrit ou verbal à chacun des Indiens de la liste des votants au moins trois jours avant la tenue de la réunion et devra donner des motifs suffisants de ne pas avoir délivré lesdits avis.
4. Les conditions de la cession seront interprétées à l'intention des Indiens, et si nécessaire ou souhaitable, seront expliquées individuellement aux Indiens présents à la réunion ou au conseil par l'intermédiaire d'un interprète qualifié pour interpréter l'anglais dans la langue ou les langues parlées par les Indiens.
5. La cession doit obtenir l'assentiment de la majorité des Indiens dont le nom figure sur la liste des votants et qui doivent être présents à la réunion ou au conseil convoqué pour la raison susmentionnée.
6. L'agent dûment autorisé doit avoir un cahier du scrutin dans lequel il inscrit le suffrage de chaque Indien présent à la réunion ou au conseil et ayant voté.
7. La cession doit être signée par un certain nombre d'Indiens et porter la signature de l'agent autorisé, agissant à titre de témoin. L'affidavit de mise à exécution de la cession doit être établi par l'agent dûment autorisé ainsi que par le chef de la bande et par un ou plusieurs dirigeants, devant un juge, magistrat stipendiaire ou un juge de paix.

> 8. L'agent qui préside à la cession doit déclarer le nombre de membres votants de la bande, inscrits sur la liste des votants, le nombre de membres présents à la réunion et le nombre de suffrages favorables et opposés à la cession[187].

La Première Nation fait valoir que les instructions communiquées par Scott à ses agents n'étaient pas simplement des directives administratives, mais reflétaient en fait les obligations fiduciaires de la Couronne dans le contexte d'une cession. Les dispositions concernant les avis que renfermaient ces instructions « devaient être à la fois exhaustives, approfondies, justes, être communiquées à l'avance aux interprètes, et être accompagnées d'une proposition en bonne et due forme expliquant les modalités de la cession, bien avant la tenue de la séance »[188]. Comme les instructions étaient des obligations, elles revêtaient, fait valoir le conseiller juridique des requérants, un caractère impératif et non discrétionnaire[189]. Le fait que la Couronne ne se soit pas conduite en conformité avec ses propres instructions constituait « une preuve concluante de manquement » à ces obligations[190].

La Couronne répond que ces instructions n'ajoutaient absolument rien aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière de cessions ou qu'elles ne constituaient pas un deuxième niveau d'exigences impératives, qui s'ajoutent aux exigences prévues à l'article 51. En outre, les instructions n'ajoutaient rien aux obligations fiduciaires du Canada envers une bande, en ce qui concerne la prise de terres de réserve par voie de cession. Le conseiller juridique du Canada a laissé entendre que les instructions [traduction] « se voulaient tout au plus des lignes directrices pratiques destinées à aider les agents à appliquer les dispositions de la *Loi* relatives aux cessions et qu'elles peuvent être considérées comme des instructions internes assimilables, pour l'essentiel, à une description partielle du travail qui incombe aux agents des Indiens »[191].

---

187 Duncan Campbell Scott, SGAAI, « Instructions for Guidance of Indian Agents in Connection with the Surrender of Indian Reserves », 15 mai 1916, AN, RG 10, vol. 7995, dossier 1/34-1-0 (Pièce 10 de la CRI, onglet A,).

188 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 214 (Jerome Slavik).

189 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 83 (Jerome Slavik).

190 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 83-84 (Jerome Slavik).

191 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 16.

La Commission précise que rien n'indique, dans les instructions, que ces dernières aient reçu la sanction du législateur par voie de loi ou de règlement. En conséquence, nous serions hésitants à leur accorder force de loi ou à laisser entendre qu'elles imposaient des obligations fiduciaires additionnelles à la Couronne, même si Scott avait insisté pour que ces instructions soient observées à la lettre. Nous nous appuyons, dans cette affirmation, sur les observations formulées par le juge McLachlin dans l'arrêt *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (ci-après appelé l'arrêt *Apsassin*), observations selon lesquelles les tribunaux doivent se garder d'imposer des exigences en sus de celles qui sont énoncées dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Dans l'arrêt dont nous parlons ici, le juge McLachlin se demandait s'il y avait lieu d'appliquer les principes de fiducie à une cession datant de 1945 qui, de l'avis du juge Gonthier, équivalait à la « modification d'une fiducie visant des terres indiennes » qui avait été créée en vertu d'une cession antérieure et remontant à 1940. Et le juge McLachlin d'ajouter :

> Les difficultés que soulève le fait d'appliquer directement les principes du droit des fiducies au droit *sui generis* des Indiens sur leurs réserves indiquent qu'il vaut mieux s'en tenir aux mécanismes de protection prévus par la *Loi des Indiens*. La *Loi des Indiens* de 1927 renferme des dispositions qui réglementent de manière assez détaillée la façon dont les Indiens peuvent céder à la Couronne leurs réserves ou leurs droits sur celles-ci. Les formalités touchant les cessions qui sont établies par la Loi visent à protéger les droits des Indiens en exigeant que la bande concernée consente, de manière libre et éclairée, à la façon précise dont la Couronne prend charge du bien qu'elle détient pour le compte de la bande. La Loi reconnaît également que les Indiens sont des acteurs autonomes, capables de prendre des décisions relativement aux droits qu'ils détiennent sur leur réserve, et elle fait en sorte que la Couronne respecte l'intention véritable des bandes indiennes. Aussi attirante que puisse paraître une telle solution, notre Cour doit prendre garde de ne pas écarter des mécanismes de protection soigneusement créés en vertu de lois validement édictées, pour leur substituer une méthode *ad hoc* fondée sur des analogies nouvelles, établies avec d'autres domaines du droit[192].

Nous avons également pris en considération la décision rendue par le juge Killeen de la Cour de l'Ontario (Division générale) dans l'affaire *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada*

---

192 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344; [1996] 2 CNLR 25; 130 DLR (4th) 193, p. 395-396 (CSC) (juge McLachlin).

(Procureur général)[193], dans laquelle, la Première Nation requérante faisait valoir que A. MacKenzie Crawford avait participé à l'assemblée de cession en 1927, et qu'au cours de l'assemblée, ce dernier avait offert des paiements en espèces aux membres votants pour les inciter à appuyer la cession. La Première Nation fit valoir qu'il y avait eu manquement aux dispositions du paragraphe 49(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1906, puisque la disposition pertinente, « par déduction nécessaire, interdit à quiconque autre qu'un agent des Indiens et que les votants admissibles à être présent à l'assemblée générale du conseil » convoquée pour l'examen d'une cession. En rejetant cet argument, le juge Killeen a attribué un poids considérable aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* et au fait que le Parlement a omis de légiférer expressément pour interdire les « transactions directes » qui, selon les prétentions des requérants, sont interdits par déduction nécessaire :

> [Traduction]
>
> En ce qui concerne la présence indéniable de Crawford à l'assemblée générale du conseil, je ne puis trouver la moindre justification dans la Proclamation royale [de 1763] ni dans l'art. 49(2) à une interdiction explicite ou implicite à cet égard.
>
> La Proclamation royale n'interdit pas les transactions directes comme telles. Elle interdit toutefois les ventes directes et interpose la présence de la Couronne dans la procédure de cession, dans le but de protéger les Indiens contre les pratiques abusives et autoritaires du passé.
>
> Il aurait été facile pour le Parlement, s'il en avait eu l'intention, d'interdire tous les rapports directs et, au sens du par. 49(2), d'interdire la présence de personnes de l'extérieur, y compris d'un acheteur éventuel, à une assemblée de cession. Le Parlement a préféré ne pas agir ainsi et je ne trouve nulle justification que ce soit dans la Proclamation royale ou dans la Loi, autorisant pour ainsi dire une reformulation du par. 49(2) de façon à pouvoir l'interpréter comme interdisant les rapports directs ou la présence (de gens de l'extérieur) à une séance portant sur une cession.
>
> De la même façon, je ne puis conclure que la promesse de verser 15 $ directement et en espèces et que la remise de 5 $ à chacun des votants à l'assemblée du 30 mars contrevenaient au par. 49(2) ou à quelque autre disposition de la Loi[194].

---

193 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (Cour de l'Ontario (Div. gén.)).

194 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (Cour de l'Ontario (Div. gén.)), p. 87-88.

En appel, ce raisonnement a par la suite été adopté par le juge d'appel Laskin de la Cour d'appel de l'Ontario, ce dernier convenant aussi que « la seule présence de Crawford à l'assemblée ne contrevenait ni au libellé ni à l'esprit de la *Proclamation royale* ou du par. 49 de la *Loi sur les Indiens* »[195]. Il admit également toutefois que les paiements en espèces n'étaient pas « sans présenter un certain parfum d'immoralité » et qu'ils pourraient fournir à la Première Nation requérante des motifs pour faire valoir que la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire[196]. Nous reviendrons plus tard, dans le présent rapport, sur les aspects de ces décisions qui ont trait à l'obligation de fiduciaire.

Il importe aussi de dire que le juge Killeen s'est arrêté spécifiquement sur les instructions du Ministère à ses agents, instructions qui ont apparemment été de nouveau diffusées le 13 février 1925. Bien que le juge Killeen ait conclu que l'agent des Indiens Thomas Paul avait observé les lignes directrices dans le cas dont il traite, ses observations sont également instructives quant au statut juridique des instructions en question :

> [Traduction]
>
> *Le document sur les « Instructions » publié par le Ministère le 13 février 1925 énonce les lignes directrices que les agents des Indiens doivent appliquer en ce qui concerne la cession et la vente [...],* et ce document a été observé par Paul, dans cette affaire.
>
> Le paragraphe 3 du document dit :
>
> > La réunion ou le conseil d'examen de la cession doit être convoqué selon les règles de la bande et, sauf indication contraire, doit être convoqué au moyen d'avis écrits ou imprimés précisant la date et le lieu de la réunion. Ces avis doivent être affichés à la vue de tous dans la réserve et il doit s'écouler une semaine entre la date de délivrance ou d'affichage des avis et la date de la réunion ou du conseil. L'interprète qui est censé être présent doit livrer, dans la mesure du possible, un avis écrit ou verbal à chacun des Indiens de la liste des votants au moins trois jours avant la date de la réunion, ou

---

195 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)* (1996), 31 OR (3d) 97 (Cour d'appel de l'Ontario), p. 101-102.

196 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)* (1996), 31 OR (3d) 97 (Cour d'appel de l'Ontario), p. 106.

F2

> à défaut, doit donner les motifs pour lesquels tels avis n'ont pas été donnés.
>
> Cette disposition restrictive prévoit la convocation d'une réunion ou d'un conseil, en conformité avec les règles de la bande, et il existe de solides preuves impartiales selon lesquelles la convocation du conseil général avait reçu l'appui de la bande et, en particulier, de son chef et de ses conseillers. Le 11 février 1927, le chef John Milliken et trois autres conseillers, Sam Bressette, Robert George et William George, écrivirent au Ministère pour demander la tenue, de toute urgence, d'un conseil général. On pouvait notamment lire dans cette lettre :
>
> > Veuillez nous accorder la permission de tenir un conseil général dès que possible, la majorité des votants étant en faveur de la vente de ces terres et attendant impatiemment la tenue d'un conseil général.
> > Si les lettres expédiées par Cornelius Shawanoo devaient avoir pour effet de retarder cette vente, nous vous prions de n'y accorder aucune attention. Il ne fait aucun doute que presque toutes ses lettres sont pure fiction.
>
> À mon avis, il est inconcevable de penser qu'une telle demande aurait pu être faite par le chef et par d'autres membres importants de la bande, s'il avait existé une règle de la bande exigeant une résolution du conseil de bande dans toute affaire ayant rapport avec une cession. *Même à supposer qu'une résolution ait été nécessaire, cette lettre est sûrement assimilable, à toutes fins utiles, à une résolution* et accrédite la convocation de l'assemblée générale du conseil tenue le 30 mars[197].

Dans ces observations, le juge Killeen a reconnu que les instructions étaient des « lignes directrices[...] se rapportant à la cession et à la vente », et il était disposé à considérer la lettre du conseil comme « l'équivalent à toutes fins utiles » d'une résolution du conseil de bande, à supposer qu'une telle résolution était nécessaire, dans le cadre des règles de la bande relatives à une demande de cession.

Selon nous, ces observations ne font que renforcer la conclusion selon laquelle les instructions émises par Scott à ses agents visaient simplement à apporter une aide pratique dans la mise en application des dispositions prévues par la Loi, mais que ces instructions n'établissaient pas une règle additionnelle de conformité s'ajoutant aux dispositions existantes de la *Loi sur les Indiens*.

---

197 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (Cour de l'Ontario (Div. gén.)), p. 84-85. Italiques ajoutés.

En outre, même s'il est évident d'après le rapport que fait Laird de sa tentative de rassembler la bande de Beaver pour une assemblée de cession en 1923 qu'il était pleinement au courant des instructions de Scott[198], il est tout aussi évident à la lumière de son échec à convoquer l'assemblée de 1923 que ces instructions n'étaient pas pratiques et ne convenaient pas à la situation de bandes éparpillées comme celles de Beaver et de Duncan. Néanmoins, ces instructions peuvent être utiles à la présente enquête, sous au moins deux rapports. Premièrement, si l'une des dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant les cessions se révélait être ambiguë, alors les instructions en question constitueraient une preuve extrinsèque pertinente de nature à nous aider à interpréter le sens et l'effet de la disposition en question. Deuxièmement, des éléments de preuves qui démontreraient qu'il y a eu manquement important et substantiel à ces instructions, de la part des agents de la Couronne dans l'obtention d'une cession, pourraient être pertinentes le moment venu de déterminer si la Couronne s'est acquittée ou non de ses obligations fiduciaires, préalablement à la cession. En conséquence, les instructions communiquées aux agents peuvent apporter des éléments de preuve importants quant à la règle de « diligence raisonnable » à laquelle la Couronne oblige ses représentants et mandataires à se conformer, et dans cette mesure, ces instructions pourraient être utiles pour déterminer si la Couronne s'est acquittée ou non de ses obligations de fiduciaire envers la bande de Duncan dans l'obtention de la cession de 1928.

Comme nous l'avons déjà précisé, nous reviendrons sur les aspects de la présente revendication se rapportant aux obligations de fiduciaire, un peu plus tard dans notre rapport. Nous allons maintenant examiner les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant les cessions, en commençant par les principes généraux d'interprétation qui ont été élaborés par les tribunaux, pour nous guider en cette matière.

Principes d'interprétation

Dans la mesure où des questions d'interprétation se posent lorsqu'il faut déterminer le sens et l'effet de l'article 51, il est important de rappeler les trois principes suivants qui ont été énoncés par la Cour suprême du Canada, et qui délimitent le contexte jurisprudentiel dans lequel les dispositions sur les

---

198 H. Laird, agent des Indiens par int., aux Affaires indiennes, 10 septembre 1923, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

cessions doivent être examinées. En premier lieu, le principe souvent cité, et inspiré de l'arrêt *Nowegijick c. La Reine* prévoit que « les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté doit profiter aux Indiens »[199]. Deuxièmement, le juge Major, dans l'arrêt *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, faisait le constat suivant concernant l'objectif sous-jacent et l'objet même des dispositions concernant les cessions : « La common law aussi bien que la *Loi sur les Indiens* assurent une protection contre l'érosion de l'assise territoriale des Autochtones, au moyen de transport de terres par des membres d'une bande à titre individuel ou par quelque groupe de membres que ce soit[200]. » Troisièmement, l'article 51 constitue la seule protection légale dont bénéficie une bande pour s'assurer que les objectifs et les choix de ses membres en ce qui concerne la disposition de leurs terres sont respectés. Comme l'a déclaré le juge McLachlin dans l'arrêt *Apsassin*, « l'objet fondamental des dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière de cessions est de faire en sorte que l'on respecte l'intention des bandes indiennes relativement à leurs droits sur les réserves »[201].

Le deuxième et le troisième de ces principes sont résumés de façon juste dans la déclaration qui suit du juge McLachlin dans l'arrêt *Apsassin*, à savoir que :

> [...] les dispositions de la *Loi des Indiens* relatives à la cession des réserves des bandes établissent un équilibre entre les deux pôles extrêmes que constituent l'autonomie et la protection. Il fallait que la bande visée consente à la cession de sa réserve, à défaut de quoi celle-ci ne pouvait pas être vendue. Par ailleurs, il fallait également que la Couronne, par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, consente à la cession. L'exigence que la Couronne consente à la cession n'avait pas pour objet de substituer la décision de cette dernière à celle des bandes, mais plutôt d'empêcher que celles-ci se fassent exploiter. Le juge Dickson a décrit ainsi cette exigence dans *Guerin*[202] (à la p. 383) :

---

199 *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 RCS 29, p. 36.

200 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, [1997] 2 RCS 119, p. 144 (juge Major); le juge Major s'appuie, dans sa conclusion, sur le raisonnement énoncé par le juge McLachlin dans l'arrêt *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344, [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193, p. 370 (RCS) (juge McLachlin).

201 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] RCS 344, [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193, p. 391 (RCS) (juge McLachlin).

202 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335.

> Cette exigence d'une cession vise manifestement à interposer Sa Majesté entre les Indiens et tout acheteur ou locataire éventuel de leurs terres, de manière à empêcher que les Indiens se fassent exploiter.
>
> Il s'ensuit que, en vertu de la *Loi des Indiens*, les bandes avaient le droit de décider si elles voulaient céder leur réserve, et que leur décision devait être respectée. Par ailleurs, si la décision de la bande concernée était imprudente ou inconsidérée – et équivalait à de l'exploitation – la Couronne pouvait refuser son consentement. Bref, l'obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs[203].

C'est avec cette recherche d'un équilibre entre autonomie et protection en toile de fond que nous allons maintenant examiner les dispositions précises de l'article 51. Nous nous attarderons d'abord aux questions relatives à l'assemblée de cession – afin de déterminer s'il y a eu assemblée d'une part et, le cas échéant, si, d'autre part, cette assemblée a été convoquée aux fins précises d'examiner la cession, et enfin pour déterminer si l'assemblée a été convoquée en conformité avec les règles de la bande.

Nous examinerons ensuite la question de l'admissibilité des votants, de l'identification des membres de la bande de sexe masculin, âgés d'au moins 21 ans qui doivent, « résider habituellement dans ou près de la réserve en question ou y avoir un intérêt ». Du même coup, nous déterminerons si des Indiens non admissibles ont assisté à ladite assemblée du 19 septembre 1928 et y ont exprimé leur vote.

Ensuite, nous examinerons les questions se rapportant au consentement, et déterminerons si l'assemblée de cession a été tenue en présence d'un quorum des membres votants, si la cession a été approuvée par un nombre suffisant des membres votants, et si le gouverneur en conseil a dûment consenti à la cession. À ce point précis de notre examen, et avant de passer au deuxième ensemble de questions se rapportant aux obligations de fiduciaire de la Couronne envers les Premières nations, nous tirerons nos conclusions quant à savoir si les dispositions de l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* ont été respectées. Enfin, dans la mesure où l'une quelconque de ces dispositions *n'aurait pas* été observée, nous tenterons de déterminer si les dispositions de l'article 51 revêtaient un caractère impératif – ce qui supposerait que la cession était invalide, pour le cas où ces dispositions n'auraient

---

[203] ***Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)***, [1995] 4 RCS 344, [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193, p. 370-371 (CSC) (juge McLachlin).

pas été respectées – ou si elles étaient simplement indicatives – ce qui reviendrait à valider la cession, mais exposerait peut-être le Canada à d'autres formes de compensation en faveur de la Première Nation.

Une assemblée a-t-elle été tenue?

La Première Nation fait valoir que le premier critère à ne pas avoir été rempli par le Canada avait trait à l'exigence relative à la convocation d'une assemblée ayant pour but d'examiner la cession. Rappelons que le premier paragraphe de l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 se lit ainsi :

> **51.** Sauf dispositions contraires de la présente Partie, nulle cession ou rétrocession d'une réserve ou d'une partie de réserve à l'usage d'une bande, ou d'un Indien en particulier, n'est valide ni obligatoire, à moins que la cession ou rétrocession ne soit ratifiée par la majorité des hommes de la bande qui ont vingt-et-un ans révolus, et ce à une assemblée ou à un conseil de la bande convoqué pour en délibérer conformément aux usages de la bande, et tenu en présence du surintendant général, ou d'un fonctionnaire régulièrement autorisé par le gouverneur en conseil ou par le surintendant général à y assister.

La Première Nation conteste la cession de 1928 en se fondant sur l'argument selon lequel, pour obtenir un consentement manifeste de la part de la bande de Duncan à la cession, le Canada ne s'est pas conformé à un certain nombre de critères énoncés dans ce paragraphe ainsi qu'au paragraphe (2). Dans son mémoire, la Première Nation soutient que l'effet de ces manquements, à titre individuel et cumulatif, est de rendre la cession invalide ou nulle *ab initio* (c.-à-d. dès le départ).

Le conseiller juridique de la Première Nation soutient qu'une assemblée ou un conseil dûment convoqué sous le régime de l'article 51 est fondamental et essentiel à la validité d'une cession, pour un certain nombre de raisons, à savoir :

[Traduction]

- le paragraphe (1) fait en sorte que le processus décisionnel est culturellement compatible avec les procédés traditionnels de la bande, en ce que ce paragraphe fait référence aux pratiques et aux règles de la bande;

- une assemblée de cession constitue un forum ouvert et transparent dans le cadre duquel toute l'information et tous les points de vue peuvent être partagés et débattus, ce qui rend possible

la prise d'une décision collective plutôt qu'une décision privée ne reflétant que des intérêts particuliers ou les intérêts de factions;

- étant donné que le paragraphe (2) exclut certains membres de la bande réputés non admissibles à voter, le processus de réunion est protégé contre les influences indues qui pourraient être exercées de l'extérieur, notamment par des membres non résidents ou n'ayant pas d'intérêt (dans la réserve);

- comme l'assemblée constitue un lieu de discussion ouverte dans le cadre duquel l'agent des Indiens peut expliquer pleinement et soigneusement la transaction et les options qui s'offrent à la bande, elle représente le meilleur moyen de s'assurer d'un consentement collectif informé et volontaire des personnes admises à voter au sujet de la cession[204].

Pour les raisons que nous venons de voir, la Première Nation considère que l'assemblée de cession représente une mesure de sauvegarde importante permettant à la bande de se protéger contre des transactions abusives, et que le compte rendu en bonne et due forme de l'assemblée est une mesure de protection non moins importante pour le Canada :

> [Traduction]
> À partir du compte rendu de cette assemblée, la Couronne peut démontrer pleinement, par le fait même de tenir la séance, qu'elle agit dans le meilleur intérêt des Indiens plutôt que dans le sens de ses propres intérêts politiques et financiers. À notre point de vue, le manquement à tenir un compte rendu clair montrant que cette exigence a été pleinement remplie, soulève des doutes et de l'incertitude quant à la conformité proprement dite, et à la façon dont cette dernière est assurée. Nous croyons par ailleurs qu'en cas de doute la question devrait être tranchée en faveur des Indiens. Il n'est par ailleurs pas interdit de présumer que le Ministère peut avoir agi dans le sens de ses propres intérêts et de ses propres objectifs[205].

La Commission se déclare en accord avec les prétentions de la Première Nation en ce qui concerne les objectifs des séances relatives à des cessions. Il paraît clair qu'une assemblée de cession qui est menée selon les règles présente presque tous, sinon tous, les avantages énumérés par le conseiller juridique de la Première Nation, et même le Canada serait vraisemblablement en accord avec le fait qu'un compte rendu exhaustif des procédures qu'il a lui-même menées aurait, en

---

[204] Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 44-45; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 87-88 (Jerome Slavik).

[205] Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 89 (Jerome Slavik).

rétrospective, permis aux parties de déterminer plus facilement si les exigences prévues par la Loi ont été observées. Toutefois, nous sommes d'avis que la preuve présentée dans la présente affaire ne nous oblige pas à y aller de présomptions ou d'inférences négatives, comme le propose la Première Nation.

En ce qui a trait à la question de savoir si une assemblée a effectivement eu lieu, la Première Nation souligne, dans son mémoire, un certain nombre de faits ou d'allégations qui démontrent que l'assemblée de cession du 19 septembre 1928 a été inventée. Le conseiller juridique fait valoir que, même si l'inspecteur Murison soutenait qu'une assemblée avait eu lieu, il a omis d'indiquer à quel endroit, à quelle date et à quelle heure celle-ci a été tenue, de préciser le nom des personnes qu'il a rencontrées, la substance des discussions et de quelle façon un vote a été tenu, si tant est qu'il y a eu vote[206]. L'examen de l'agenda de l'agent Laird est, d'après le mémoire, tout aussi peu concluant[207]. La Première Nation, affirmant que la plupart des personnes dont le nom figurait sur la liste des votants ne vivaient pas près de la réserve, celle-ci fait valoir que ces personnes étaient probablement occupées à leurs activités de chasse hivernale et qu'elles n'ont vraisemblablement pas assisté à une telle assemblée[208]. En fait, comme Scott avait exprimé que le Ministère était disposé à permettre que les cessions dans le territoire desservi par l'agence du Petit lac des Esclaves soient signées par des particuliers ou par de petits groupes, en raison des difficultés de rassembler les bandes, il est possible, fait valoir le conseiller juridique, que de telles réunions individuelles aient pu être utilisées pour obtenir la cession de la bande de Duncan, de la même manière qu'on l'avait fait pour d'autres bandes de la région[209]. À tout le moins, il était « inhabituel pour des Indiens résidant à proximité d'une réserve ou y ayant des intérêts d'assister à une réunion tenue à 30 milles

---

206 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 23; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 23 et 53 (Jerome Slavik).

207 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 24.

208 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 36.

209 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 18-19.

de distance » – en supposant, comme les parties l'ont admis[210], que la cession a été consignée dans la RI 152 – pour céder leurs réserves[211].

La Première Nation a par ailleurs des raisons de douter de la valeur des documents de cession comme tels. En premier lieu, les signataires de la cession n'étaient pas les mêmes que les personnes qui ont signé l'affidavit de confirmation, et les marques faites par les personnes qui ont signé les deux documents différaient elles aussi, d'un document à l'autre. Selon le conseiller juridique, ces faits amènent à croire que les marques n'ont pas été faites par des Indiens « signataires » du tout et qu'elles ont été, en fait, imitées[212].

Deuxièmement, se fondant en cela sur des preuves indiquant que les documents de cession ont pu avoir été préparés quelques mois avant la tenue de l'assemblée, le conseiller juridique fait valoir que, comme aucun changement n'a été apporté à ces documents lorsque la cession a été obtenue, on serait porté à supposer qu'aucune discussion ni assemblée de cession n'a eu lieu[213]; en supposant que la bande ait proposé la cession, comme le fait valoir le Canada, il était tout aussi *vraisemblable* que la bande aurait sans doute soumis des dispositions, des questions, des demandes ou des observations concernant la cession à l'agent Murison, au même titre qu'il était *improbable* qu'un affidavit déjà imprimé pouvait décrire de façon précise les événements qui surviendraient à une rencontre ultérieure, en l'absence de changements figurant sur les documents de cession[214]. Il était particulièrement surprenant qu'aucun changement ou observation n'aient été soumis, compte tenu du fait que, sur la foi du témoignage de l'ancien John Testawits, un certain nombre de membres de la bande étaient opposés à la cession des réserves[215]. Le scénario plus probable à cet égard, de

---

210 Jerome N. Slavick, Ackroy, Piasta, Roth & Day, à Ron Maurice, Commission des revendications des Indiens, Bruce Becker, Revendications particulières, Services juridiques du MAINC, et François Daigle, ministère de la Justice, 16 mai 1997 (Pièce 13 de la CRI).

211 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 53 (Jerome Slavik).

212 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 24 et 36.

213 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 22; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 50 (Jerome Slavik).

214 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 36.

215 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 53 (Jerome Slavik).

souligner le conseiller juridique, est que les modalités complémentaires que comportent les documents de cession ont été conçues à l'avance dans le but de servir d'incitatifs à la cession[216].

Troisièmement, la Première Nation doute que le constat d'assermentation – c'est-à-dire la partie de l'affidavit de cession indiquant qu'une personne illettrée a vu le contenu de l'affidavit lui être lu et que cette personne l'a compris – ait été établi selon les règles. Selon le conseiller juridique, pareil manquement « aurait pour effet, dans le contexte d'aujourd'hui, de mettre gravement en péril le point de vue selon lequel une personne illettrée, d'une part, et incapable de parler l'anglais, et encore moins de le parler couramment, d'autre part, pouvait comprendre le contenu du document, qu'on allègue véridique »[217]. De l'avis de la Première Nation, à ce manquement s'ajoute celui de l'absence de preuve selon laquelle l'affidavit a été traduit à ses signataires indiens ou que ses dispositions clés, notamment les expressions « admissible à voter », « résidant ou près de la réserve en question » et « y avoir un intérêt », leur ont été expliquées[218]. Affirmant que même la Couronne hésitait beaucoup à se fier aux documents de Murison concernant les cessions de la RI 151H ou de la RI 152 de la bande de Beaver, la Première Nation se demande pour quelles raisons on accorderait plus de poids aux documents se rapportant à la cession de la RI 151 et des RI 151B à 151G de 1928[219].

Enfin, la Première Nation s'en remet largement au témoignage de l'ancien John Testawits en ce qui touche les discussions que ce dernier a eues avec des membres aujourd'hui décédés de la bande, au sujet de la tenue d'une assemblée. John a déclaré à ce sujet s'être laissé dire par son oncle, Samuel Testawits, que la seule assemblée qui a eu lieu avait été tenue en présence de Samuel, d'Angela, la tante de John (l'épouse de Joseph Testawits), de sa tante Angelique (la veuve de David Testawits), et d'un agent des Indiens du nom de L'Heureux. Apparemment, les trois participants indiens à la réunion avaient informé l'agent que, comme seulement trois d'entre eux étaient présents, la bande n'était pas suffisamment représentée pour prendre une décision, et que les personnes

---

216 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 45 (Jerome Slavik).

217 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 203 (Jerome Slavik).

218 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 203-204 (Jerome Slavik).

219 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 201-202 (Jerome Slavik).

présentes ne souhaitaient pas céder la réserve de toute façon[220]. De toute évidence, cette réunion s'est tenue vers la fin de l'été ou au début de l'automne, à une époque où un grand nombre d'hommes faisaient les foins non loin de Bear Lake[221].

Joseph Testawits a appris à John qu'il était à Spirit River lorsque cette réunion a eu lieu, qu'il n'avait jamais participé à une assemblée où il fut question de céder des terres de réserve, et que c'est avec colère qu'il découvrit à son retour qu'une telle réunion avait eu lieu[222]. Il en va de même de James Boucher, qui faisait savoir à John qu'il n'avait jamais assisté à une assemblée de cession, donné son accord à une cession ou signé un document de cession, pas davantage qu'il n'avait souvenir que son père John Boucher ait fait quoi que ce soit dans le même sens[223]. La Première Nation fait valoir qu'il serait pour le moins inhabituel pour un événement d'une telle importance que celui-ci se produise sans que des membres de la bande en aient le moindre souvenir[224]. En somme, le conseiller juridique assimile la cession dont nous parlons ici à celle qui fut examinée par la Commission dans le cas de l'enquête sur la Première Nation de Moosomin, dans le cas de laquelle il régnait une grande incertitude quant à savoir si une assemblée avait eu lieu ou non[225].

La réponse du Canada à ces arguments est que, bien qu'on n'ait pu déterminer une heure et un endroit précis en rapport avec l'assemblée de cession du 19 septembre 1928, les preuves documentaires montrent clairement qu'une réunion a eu lieu pour que la bande décide si elle allait

---

220 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 26 et 35-36; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 62-65 (Jerome Slavik); déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 5 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4; Pièce 10 de la CRI, onglet B, annexe 7).

221 Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 5 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4; Pièce 10 de la CRI, onglet B, annexe 7).

222 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 27; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 66-68 (Jerome Slavik); déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 5-6 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4; Pièce 10, onglet B, annexe 7).

223 Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 10 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4; Pièce 10 de la CRI, onglet B, annexe 7).

224 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 64-65 et 67 (Jerome Slavik).

225 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 59-60.

céder ou non une partie de ses réserves[226]. L'affidavit de cession, le rapport de Murison et l'agenda de Laird indiquent tous qu'une assemblée a eu lieu[227], et la lettre de Laird du 29 octobre 1929 dans laquelle la bande demande un second paiement de 50 $ – et dans laquelle Laird faisait référence à « une majorité de membres de cette bande [qui étaient] présents dans la réserve n° 152 de Beaver, où des cessions ont été obtenues des deux bandes » – contribuent à corroborer encore davantage l'existence d'une assemblée[228]. Toutefois, le mémoire du Canada renferme un élément de preuve encore plus probant, celui du témoignage d'Angela Testawits, qui dans une entrevue datant de 1973, rappelait, en ces termes, « j'étais là sur place lorsqu'elles [les réserves] ont été vendues, parce que c'est mon père [Joseph Testawits] qui les a vendues »[229]. De plus, d'après le conseiller juridique, le fait que la cession se soit faite dans la RI 152 n'a rien de surprenant ni de particulièrement significatif, puisqu'il n'existait aucune exigence légale à propos du lieu d'une assemblée de cession, et que les membres de la bande de Duncan se rassemblaient souvent à Fairview, de toute manière, pour recevoir les paiements en vertu du traité[230].

Même si Scott a effectivement rédigé une note de service dans laquelle il autorisait Murison à obtenir des Indiens relevant de l'Agence du Petit lac des Esclaves qu'ils signent des documents de cession individuellement ou en petits groupes, le Canada fait valoir qu'il n'existe nulle preuve tendant à démontrer que Murison a donné suite à ces instructions en rapport avec la bande de Duncan. En fait, comme Murison n'a fait aucun effort pour cacher le fait qu'il a accepté le consentement individuel de membres de la bande de Beaver, le Canada fait valoir en outre qu'on

---

226 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 18.

227 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 18; transcription de la CRI de la CRI, 26 novembre 1997, p. 148-149 (Perry Robinson).

228 Harold Laird, agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 29 octobre 1929, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Pièce 6 de la CRI, onglet F); mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 18; transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 149-150 (Perry Robinson).

229 Entrevue avec Angela Testawits, 5 décembre 1973, p. 3 (Pièce 6 de la CRI, onglet G); transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 132 et 149 (Perry Robinson).

230 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 150-151 (Perry Robinson).

peut en déduire que, dans le cas de Duncan, aucune mesure du genre n'était nécessaire et que les particuliers qui ont attesté de la cession étaient en fait présents à l'assemblée[231].

En ce qui concerne la contestation par la Première Nation des documents relatifs à la cession, le Canada fait d'abord valoir qu'on ne saurait accorder de valeur signifiante ou négative au fait que les cinq membres votants ont signé le document de cession, mais que seulement trois ont signé l'affidavit. Le paragraphe 51(3) de la *Loi sur les Indiens* prescrit tout au plus que « le consentement de la bande à la cession doit être donné par l'un des chefs ou des anciens qui y a assisté et y a droit de vote »[232]. À propos de l'allusion au fait que les documents relatifs à la cession auraient été contrefaits, le Canada répond que les différences entre les marques des votants qui figurent sur les différents documents, ou même à l'opposé, les similitudes entre les marques apposées par les différents votants sur un même document peuvent s'expliquer par la pratique courante de demander au signataire de toucher la plume, pendant que l'agent des Indiens appose sa marque pour lui (le votant) :

> [Traduction]
> 100. À titre d'exemple, pour expliquer les trois marques apparaissant sur le document de cession et qui sont tracées de la main d'une même personne, on s'en remet à une circulaire du surintendant général adjoint Pedley à l'agent des Indiens Gooderham en date du 28 juillet 1904, et dans laquelle on peut lire notamment :
>
> > « On a attiré l'attention du Ministère sur le fait que dans certains cas, lorsque des agents font des paiements à des Indiens ou émettent des reçus, ces derniers doivent être signés au moyen d'une marque (l'Indien touchant la plume), la marque est faite en l'absence de l'Indien. En vertu de la Loi, un reçu valable ne peut être donné par une personne illettrée, à moins que cette dernière touche la plume lorsque « la marque » est tracée. Les agents sont par conséquent prévenus qu'à l'avenir la marque d'un Indien doit être apposée par l'Indien touchant la plume et une tierce partie doit agir en qualité de témoin, et signer à ce titre. Avant qu'un Indien appose sa marque sur un reçu ou sur quelque autre document, les transactions devraient lui être expliquées de façon approfondie[...]. » (Ex. 6(j))

---

231 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 19; transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 137 (Perry Robinson).

232 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 134 (Perry Robinson).

> 101. Il est confirmé que cette pratique est admise en common law, en ce qui concerne les signatures dans le cas de testaments; la signature au moyen d'une marque suffit, lorsque la plume a été guidée par la main d'une autre personne ou lorsque l'apposition de la signature ou de la marque a été faite par une autre personne, pendant que le signataire tient l'extrémité de la plume.
>
> 102. Dans le cas d'une cession, la validité ne repose pas sur le fait qu'une personne en particulier ait apposé sa propre marque. Ce qu'il importe plutôt de savoir à cet égard c'est de déterminer si la personne « qui signe » était effectivement présente, était consciente de la nature et du contenu du document et si elle avait l'intention de signer[233].

Deuxièmement, en ce qui concerne l'argument de la Première Nation selon lequel les documents relatifs à la cession ne pouvaient être utilisés pour démontrer la vérité de leur propre contenu, puisque ces documents avaient été préalablement préparés et paraissaient ne pas avoir été altérés, le Canada soutient que la preuve ne confirme en rien cet argument. Le rapport de Murison du 3 octobre 1928 aussi bien que l'entrevue avec Angela Testawits démontrent, selon le Canada, qu'une assemblée a eu lieu et que les Indiens ont effectivement négocié les modalités de la cession[234].

Troisièmement, à l'encontre de la position de la Première Nation selon laquelle les documents relatifs à la cession peuvent ne pas avoir été signés selon les règles, le Canada souligne que le notaire W.P. Dundas – « la seule personne impartiale qui a été mêlée à toute cette cession » – a attesté du fait que trois membres de la bande s'étaient présentés à lui à Waterhole et avaient confirmé, par serment, l'authenticité de leur affidavit. Le conseiller juridique fait valoir que l'impartialité de Dundas, et que les risques qu'il aurait encourus pour avoir attesté, en toute connaissance de cause, un faux affidavit, signifient qu'on devrait lui accorder le bénéfice du doute pour ce qui est d'évaluer l'intégrité de cet affidavit[235].

Enfin, le Canada relève, dans son plaidoyer, que la Première Nation s'est fondée principalement sur le témoignage de l'ancien John Testawits, qui n'était pas présent lors de la

---

233 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 35. Notes de bas de page omises.

234 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 190 (Perry Robinson).

235 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 133-135 (Perry Robinson).

cession et qui n'est revenu dans la réserve qu'en 1931. Selon le conseiller juridique du Canada, même si cette preuve est contredite par le témoignage d'Angela Testawits, la crédibilité de cette dernière devrait être « reconnue de façon prépondérante, puisque le seul témoignage de première main dont nous disposions est le sien, celui d'une personne qui était présente sur les lieux à l'assemblée de cession »[236]. La Première Nation conteste ce point, faisant valoir que les remarques d'Angela ont été faites sans que cette dernière bénéficie de conseils juridiques ou de préparation dans le contexte de la revendication. Le conseiller juridique a laissé entendre que le témoignage d'Angela concernant la vente par son « père » se rapportait non pas aux cessions, mais aux aliénations subséquentes de terres qui avaient été cédées, par voie d'enchères publiques[237]. Le conseiller juridique mettait par ailleurs en doute le poids qui devrait être accordé à

> [Traduction]
> [...] une partie, d'une durée probablement inférieure à cinq minutes, d'une entrevue de 32 minutes avec Angela Testawits menée en 1973, lorsque cette dernière avait 80 ans, l'entrevue ayant porté sur des événements remontant à 45 ans auparavant. Ce témoignage n'a pas été donné sous serment, et n'a pas été examiné ni expliqué. Dans un contexte de droit civil, cela équivaut à une preuve par ouï-dire, avec un grand O[238].

Le conseiller juridique de la Première Nation a fait valoir en outre que le Canada avait eu l'occasion de contre-interroger John Testawits à propos de ses diverses déclarations et de ses déclarations solennelles et que, faute pour lui de s'être prévalu de l'occasion de la faire, le Canada ne devrait pas pouvoir supposer que John a menti à propos de ce que lui avaient dit Joseph, Samuel, Angelique et même Angela Testawits. Étant donné que le témoignage de John a été donné dans le contexte d'une enquête menée par la Commission, un poids plus important devrait être accordé à sa déclaration qu'à l'information obtenue d'Angela[239].

La Commission a relevé de façon relativement détaillée les arguments soumis par les parties à propos de la question de savoir si une séance a eu lieu, étant donné que cette question constitue un

---

236 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 130-131 (Perry Robinson).

237 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 206-207 (Jerome Slavik).

238 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 205 (Jerome Slavik).

239 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 209 (Jerome Slavik).

aspect fondamental de la revendication de la Première Nation. Toutefois, nous ne doutons pas que la réunion ait effectivement eu lieu. En particulier, nous sommes frappés par la cohérence remarquable entre les comptes rendus de Murison et d'Angela Testawits en ce qui concerne les échanges au sujet de trois modalités additionnelles insérées par Murison et à propos du prix à payer pour les terres cédées. Nous rappellerons à cet égard que Murison écrivait en 1928 ce qui suit :

> [Traduction]
> Ils ont demandé ce qu'ils obtiendraient pour les terres, ce dont je n'ai pu les informer, mais je leur ai dit que les terres seraient vendues par voie d'enchères publiques aux plus offrants, ce qui a semblé les satisfaire. La deuxième condition imposée était que toutes les sommes provenant de la vente des terres en question seraient déposées à leur crédit et que les intérêts qui en découleraient leur seraient versés annuellement, selon une formule per capita. De plus, ils ont demandé qu'un paiement initial de 50 $ soit versé à chaque membre de leur bande le ou avant le 15 décembre 1928. Ils ont par ailleurs demandé si une partie du produit pourrait être utilisée pour l'achat de bétail, d'instruments aratoires et de matériaux de construction; aussi, ai-je inséré dans le document de cession une modalité répondant à cette demande[240].

Dans son entrevue, Angela déclarait en 1973 :

> [Traduction]
> Les fonctionnaires lui ont dit [Joseph Testawits] qu'il n'existe pas de chiffre sur lequel nous pouvons nous baser pour ce qui est de l'argent auquel chaque personne a droit, compte tenu de la superficie de terres que vous avez vendues; maintenant, que voulez-vous faire? Il a répondu : « aussi longtemps qu'il subsistera des gens de ma famille, l'argent devant être distribué chaque automne et chaque printemps ». Son autre demande était que si quelqu'un voulait pratiquer l'agriculture, on devrait lui fournir un tracteur et des instruments aratoires, car c'est ce qu'il voulait et nous n'avons jamais vu la moindre de ces choses. Nous avons reçu 200 $ à l'automne et le même montant au printemps, mais depuis que mon mari est mort, nous n'avons même pas obtenu 50 $[241].

De l'avis de la Commission, ce bref extrait de l'entrevue avec Angela traite de chacun des éléments décrits dans la citation précédente, extraite du rapport de Murison, à savoir : le prix, le paiement initial, les paiements d'intérêts annuels et les instruments aratoires. Pour ce qui est de l'objection de

---

240 W. Murison, inspecteur des agences des Indiens, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 3 octobre 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 253-254).

241 Entrevue avec Angela Testawits, 5 décembre 1973, p. 3 (Pièce 6 de la CRI, onglet G).

la Première Nation selon laquelle les déclarations attribuées à Angela équivalaient tout au plus à du ouï-dire, nous pouvons seulement indiquer que les preuves provenant d'une personne comme Angela – elle qui était effectivement présente à l'assemblée de cession – sont sûrement moins contestables que les propos attribués à John, qui a tout au plus rapporté les souvenirs d'autres personnes. Quoi qu'il en soit, nous sommes davantage intéressés par les souvenirs rapportés par Angela et par ce que cette dernière a observé que par l'utilisation que l'on peut en faire pour établir la véracité des déclarations faites par Murison et Joseph Testawits, et pour cette raison, nous ne croyons pas que le témoignage d'Angela contredise la règle de la preuve par ouï-dire.

Même s'il est vrai qu'Angela avait 80 ans au moment de son témoignage[242], et que ce dernier a été livré 45 ans après la cession, le témoignage de John, que ce dernier a livré sensiblement au même âge, était non seulement une preuve de seconde main, mais son témoignage a pour sa part été livré tout près de *65 ans* après la cession. Son témoignage renfermait par ailleurs un certain nombre d'incohérences troublantes. Dans sa déclaration solennelle du 3 décembre 1991, John affirmait que Samuel, Angelique et Angela Testawits avaient assisté à la rencontre avec L'Heureux[243]; toutefois, dans son témoignage livré devant la Commission, lors de l'audience publique tenue à Brownvale le 6 septembre 1995, il a déclaré que « il n'y avait que deux vieilles dames à Berwyn lors de la signature de la cession à Berwyn » et que Samuel s'était absenté pour faire les foins[244]. De la même façon, pendant une entrevue transcrite que nous avons eue avec le commerçant Ben Basnett le 25 février 1992, John a indiqué que Joseph Testawits était absent de l'assemblée de cession parce qu'il faisait les foins à Spirit River et à Bear Lake, ce qui permettrait de penser qu'une assemblée a été tenue vers la fin de l'été ou au début de l'automne[245]. Cette preuve concorde avec la déclaration

---

242 Il est à remarquer que, même si dans son témoignage, Angela Testawits a indiqué que [traduction] : « récemment, [elle avait] fait inscrire [qu'elle avait] 80 ans », Richard Lightning qui l'a interrogé a inscrit qu'elle était âgée de 91 ans. Entrevue avec Angela Testawits, 5 décembre 1973, p. 1 (Pièce 6 de la CRI, onglet G).

243 Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 5 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4; Pièce 10 de la CRI, onglet B, annexe 7).

244 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 36) (John Testawits).

245 Entrevue avec Ben Basnett, 25 février 1992, p. 30 (Pièce 6 de la CRI, onglet A).

solennelle de John[246], mais elle contredit l'entrevue qu'il a livrée devant le conseiller juridique de la Commission le 15 août 1995, alors qu'il avait déclaré ceci :

> [Traduction]
> Je n'ai jamais signé quoi que ce soit, m'a-t-il [Joseph Testawits] dit carrément. Si quelqu'un t'a dit cela, a-t-il dit, c'est de la foutaise, car je n'ai jamais signé quoi que ce soit. Comment aurais-pu signer quelque chose, alors que j'étais à l'extérieur. J'étais à Spirit River en train de chasser pendant tout ce temps. Je chassais le castor et cette activité m'aurait occupé au moins jusqu'au mois de mai, puis après juin est venu, et il n'était toujours pas de retour de sa chasse au castor. Voilà, c'est tout ce que je sais[247].

Cet élément de preuve contredit par ailleurs sa déposition lors de l'audience publique, ce qui permettrait de penser que l'assemblée de cession aurait eu lieu à la fin du printemps ou au début de l'été[248]. Toutefois, à notre avis, rien ne ressort de ces incohérences. Il semble que John Testawits ait pu rappeler les souvenirs de ses prédécesseurs à propos d'une réunion différente tenue dans un endroit différent (Berwyn) et impliquant d'autres anciens que ceux qui prirent part à l'assemblée de cession de la RI 152.

La Commission ne souhaite pas donner l'impression de critiquer John Testawits ou d'affirmer que ce dernier et les autres anciens dont il tient ses renseignements n'ont pas dit la vérité. Rappeler des événements qui se sont produits jusqu'à 65 ans auparavant n'est pas chose facile dans les meilleures des conditions, et encore moins pour quelqu'un qui n'a pas eu la chance de vivre ces événements lui-même.

Néanmoins, nous concluons que la présumée assemblée du 19 septembre 1928 a effectivement eu lieu. Comme le Canada l'a fait valoir, rien ne tend à prouver que Murison ait rencontré des membres de la bande individuellement ou en petits groupes comme on présume qu'il se soit produit dans le cas de la cession consentie par la bande de Beaver. Murison a décrit avec franchise les difficultés qu'il a éprouvées à réunir les votants pour les cessions des bandes de Beaver

---

246 Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 5 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4; Pièce 10 de la CRI, onglet B, annexe 7).

247 Commission des revendications des Indiens, « Entrevue avec les anciens John Testawits et Ted Knott tenue à l'hôtel Mile Zero, Grimshaw (Alberta) », 15 août 1995, p. 8 (Pièce 6 de la CRI, onglet B).

248 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 41) (John Testawits).

et de Swan River, mais, comme l'a admis le conseiller juridique de la Première Nation, il n'existe aucun rapport faisant état d'efforts semblables qui auraient pu être nécessaires en rapport avec le cas de la bande de Duncan[249].

De la même manière, nous ne trouvons pas surprenant que Murison ait rencontré des membres de la bande de Duncan dans la RI 152 de Beaver, puisque, comme nous le verrons ci-après, John et James Boucher – et en fait d'autres membres de la bande aussi – ont pu résider dans cette réserve ou près de cette dernière, à l'époque de la cession. En fait, en septembre 1928, peut-être aurait-il été plus commode pour un grand nombre de membres de la bande de rencontrer Murison dans la réserve de Beaver que de le faire individuellement. Comme Laird l'a indiqué en ce qui concerne le paiement des annuités prévue par les traités à la bande, à peine un mois auparavant :

> [Traduction]
>
> Le lendemain [3 août 1928] je me suis rendu dans la réserve n° 152, où les Indiens de la bande de Beaver ont été payés – soit 46 Indiens – pour une somme de 250 $. Quatre décès avaient été enregistrés dans cette réserve depuis les paiements de 1927.
>
> *Dans la réserve précitée, la plupart des Indiens de la bande des Tustawits de Duncan avaient établi leur camp*, et ils ont été payés après les Indiens de Beaver. Ayant laissé à M. Scovil le soin de payer *les quelques Indiens de cette bande qui n'avaient pas encore été payés, et de le faire dans la réserve située près de Berwyn* [probablement la RI 151], je me suis rendu à Peace River (Crossing) d'où j'ai pris le train pour Enilda, et je me suis rendu jusqu'à Grouard par diligence, où je suis arrivé à 7 h du matin le 4[250].

Nous en concluons que les représentants du Canada ont probablement rencontré des membres de la bande dans la RI 152, où la plupart d'entre eux s'étaient déjà rassemblés, et que trois des votants – Eban Testawits, James Boucher et Joseph Testawits – ont subséquemment accompagné Murison et Laird ou se sont rendus par eux-mêmes jusqu'à Waterhole, pour confirmer, sous serment, l'affidavit, devant Dundas. Cela ne veut pas dire que la rencontre impliquant Samuel, Angelique et

---

[249] Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 22; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 50 (Jerome Slavik).

[250] Harold Laird, Agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire, 4 décembre 1928, AN, RG 10, vol. 6920, dossier 777/28-3, partie 3, C-8012 ou C-10980 (Pièce 15 de la CRI, vol. 3).

Angela Testawits *ne se soit pas* produite, mais, même si une telle rencontre a eu lieu, cela ne veut pas dire que nous devions en conclure que l'assemblée de cession n'a pas eu lieu.

Nous sommes attentifs aux préoccupations de la Première Nation en ce qui concerne les documents relatifs à la cession. Cependant, la preuve dont la Commission est saisie ne nous incite pas à conclure que les documents relatifs à la cession ont été contrefaits, comme le conseiller juridique de la Première Nation nous invite à le croire. Nous sommes également en désaccord quant à la supposée existence de signataires différents au document de cession, d'une part, et pour l'affidavit, d'autre part, ce qui nous amènerait à supposer qu'une séance n'a pas eu lieu. Quant aux lacunes, si lacunes il y a, dans le constat d'assermentation de Dundas, nous estimons qu'elles sont assimilables à des défauts techniques touchant la certification de la cession *après le fait*, lacunes que le juge McLachlin a trouvé insuffisantes pour invalider la cession, dans l'arrêt *Apsassin*.

Même si la Première Nation fait valoir que les documents relatifs à la cession ont été préparés bien avant la séance, il y a, selon nous, des éléments non négligeables tendant à montrer que les documents auraient pu être repris sur place. Le rapport de Murison du 3 octobre 1928 et le témoignage d'Angela Testawits indiquent tous deux que des modalités additionnelles ont fait l'objet d'échanges. Toutefois, ce qui est peut-être encore plus probant, ce sont les documents eux-mêmes. La date indiquée sur le document de cession – « ce dix-neuvième jour de *septembre* de l'an de grâce mil neuf cent vingt-huit » – est, comme le reste du document (à l'exception du mot « septembre » manuscrit), *tapée* sans modification évidente. Nous nous expliquons mal pourquoi le mot « septembre » a été écrit à la main. Bien que l'on puisse avancer diverses hypothèses à cet égard, nous serions néanmoins surpris, à supposer que ce document a été préparé à l'avance, que le rédacteur ait pu connaître le jour exact du mois – le dix-neuf en l'occurrence – où le document aurait été signé. De la même manière, dans l'affidavit, les noms de Murison et des principaux dirigeants, de même que l'endroit et la date où l'affidavit a été assermenté ont tous été inscrits à la machine. Nous avons du mal à nous expliquer comment ce document pourrait avoir été préparé au préalable, puisque les noms des auteurs de l'affidavit et la date à laquelle l'affidavit a été assermenté seraient probablement demeurés incertains, avant la date proprement dite de l'événement. Même le conseiller juridique de la Première Nation semblait disposé à concéder, lors de l'audience publique, que Murison « avait vraisemblablement une machine à écrire en sa possession, puisqu'il a tapé un autre

formulaire [de cession de la RI 151H] le 20 [septembre 1928]....»[251]. De plus, nous constatons que lorsqu'il a expédié les nouveaux formulaires au commissaire aux Indiens Graham le 9 août 1928, le surintendant général adjoint par intérim J.D. McLean écrivait que « des copies supplémentaires des formulaires de cession accompagnent la présente, afin que le changement de nom de la bande *puisse être fait* »[252]; cette formulation donne à penser qu'on prévoyait que de nouveaux documents allaient devoir être préparés. En conclusion, il semble évident que, même si les documents *ont été* préparés à l'avance, de nouveaux documents ont été rédigés en prévision d'y insérer de nouvelles dispositions et de faire état des modalités de la signature.

Néanmoins, après avoir conclu qu'une assemblée a effectivement eu lieu, nous devons toujours examiner la question de savoir si les autres critères prévus à l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 ont été respectés.

L'assemblée convoquée devait-elle porter sur la cession?

En ce qui concerne ce critère, le juge Estey, dans l'arrêt *Cardinal,* déclarait : « Premièrement, l'assemblée doit être convoquée expressément pour étudier la question de la cession. Cette question ne peut être examinée à une assemblée régulière ou à une assemblée dont on n'a pas donné avis exprès à la bande[253]. » Nous verrons que ce critère doit être examiné dans deux optiques, à savoir l'objet de l'assemblée, et l'avis de convocation.

Pour ce qui est de savoir si l'assemblée a été convoquée dans le but d'examiner la cession, cet aspect n'a pas vraiment été débattu devant nous. Le Canada tient pour acquis qu'elle a été convoquée dans le but d'examiner le projet de cession, tandis que la Première Nation, comme nous l'avons indiqué, nie qu'une assemblée ait été convoquée et même qu'elle ait eu lieu[254].

À ce propos, il convient de rappeler que A.F. MacKenzie, le surintendant adjoint par intérim et secrétaire des Affaires indiennes, avait demandé à Laird, le 4 avril 1928, [traduction] « quel serait

---

251 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 100-101) (Jerome Slavik).

252 J.D. McLean, surintendant général adjoint par intérim, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 9 août 1928 (Documents de la CRI, p. 218).

253 *Cardinal c.La Reine*, [1982] 1 RCS 508, p. 518; 13 DLR (4th) 321, [1982] 3 CNLR 3, p. 10.

254 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 45.

le moment qui conviendrait le mieux pour convoquer une réunion de ces Indiens dans le but d'examiner cette question [la cession] »[255]. Laird a répondu que le 6 août 1928, [traduction] « la date annoncée pour le paiement des annuités aux Indiens détenant des intérêts dans les petites réserves mentionnées, serait une date convenable pour tenir une réunion de la bande »[256]. En fin de compte, les annuités ont été distribuées le 3 août 1928, et le même jour, d'après le rapport du 3 octobre 1928 de Murison, les membres de la bande ont été informés qu'une assemblée aurait lieu plus tard au cours de l'année, en vue d'examiner « la question de la cession ». Il est difficile de dire si le fait de n'avoir pu traiter la question de la cession au début d'août découle des préoccupations liées au fait que la réunion convoquée pour le paiement des annuités pourrait être considérée comme ayant été convoquée dans un but autre que celui d'examiner un projet de cession, ce qui serait contraire à l'objet de l'article 51(1); d'un autre côté, cette impossibilité peut avoir résulté des retards qui ont été mis à produire des documents de cession de remplacement, qui n'ont pas été envoyés à Murison avant le 9 août[257]. Quoi qu'il en soit, il semble y avoir peu de doute, dans l'esprit de la Commission, que l'assemblée du 19 septembre 1928 ait été convoquée dans le but précis d'examiner le projet de cession, d'autant plus que rien n'indique que quelque autre question ou sujet ait été abordé à cette occasion.

En ce qui concerne la question de l'avis de convocation, la Première Nation fait valoir que la Couronne n'a pas donné avis de convocation d'une assemblée de cession[258] ou, à tout le moins, que l'avis en question était insuffisant et qu'il ne correspondait certainement pas à ce que le juge Estey a décrit comme étant « un avis exprès »[259]. Même s'il est disposé à reconnaître que quatre hommes appartenant à la bande ont été informés le 3 août 1928, lorsqu'ils ont reçu leurs paiements

---

255 A.F. MacKenzie, surintendant adjoint par intérim et secrétaire des Affaires indiennes, à Harold Laird, agent des Indiens par int., 4 avril 1928, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 200).

256 Harold Laird, agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 10 avril 1928, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 201).

257 J.D. McLean, SGAAI par intérim, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 9 août 1928 (Documents de la CRI, p. 219).

258 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 68.

259 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 215 (Jerome Slavik).

annuels en vertu du traité à Dunvegan « qu'un fonctionnaire les rencontrerait un peu plus tard au cours de l'année pour aborder avec eux la question de la cession », le conseiller juridique de la Première Nation soutient que cet avis avait le défaut de ne pas préciser de date, d'heure ni de lieu pour l'assemblée et de ne préciser si l'objet de la réunion était de procéder à une cession ou simplement d'en discuter les éventuelles modalités[260]. Le conseiller juridique fait par ailleurs référence aux instructions données par Scott à ses agents, instructions qui stipulaient qu'en raison de l'inexistence de règles de la bande au sujet de l'avis de convocation, il fallait afficher en un endroit bien en vue des avis imprimés ou manuscrits dans la réserve, au moins une semaine avant l'assemblée de cession, et que par la suite un interprète devait, dans la mesure du possible, expliquer l'avis par écrit ou verbalement à l'intention de chaque Indien inscrit à la liste des votants, pas moins de trois jours avant la tenue de l'assemblée; pour le cas où un agent serait incapable de se conformer à ces instructions, l'agent avait pour instruction de faire part des motifs suffisants l'ayant empêché de produire l'avis en question. Selon le conseiller juridique, bien que Murison était sans doute au courant des instructions de Scott, rien n'indique que des avis aient été affichés dans la réserve[261], rien n'indique qu'un avis ait été donné par écrit ou verbalement aux votants admissibles, et il n'existe aucune preuve non plus quant aux motifs pour lesquels tel avis n'a pu être donné[262].

De plus, fait valoir le conseiller juridique de la Première Nation, parmi les quatre personnes qui ont reçu un avis lors du paiement des annuités en vertu du traité à Dunvegan le 3 août 1928, John et James Boucher étaient des résidents de longue date de la réserve de Beaver, Emile Leg résidait non loin d'Eureka River, et Francis Leg n'avait pas de domicile fixe. Par conséquent, puisque Murison n'a produit aucun rapport faisant état des efforts qu'il a déployés pour réunir les membres de la bande, comme il l'avait fait dans le cas des bandes de Beaver et de Swan River, le conseiller juridique conclut que les membres de la bande qui résidaient dans la RI 151 ne doivent pas avoir reçu d'avis de convocation à l'assemblée[263]. En conséquence, de l'avis du conseiller juridique,

---

260 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 91 (Jerome Slavik).

261 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 82-83 (Jerome Slavik).

262 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 17 novembre 1997, p. 45-46.

263 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 52 (Jerome Slavik).

[traduction] « il est difficile de croire que la majorité des votants admissibles de la réserve de Duncan puissent avoir été réunis vers la fin de l'après-midi du 19 septembre 1928 dans la réserve indienne de Beaver, puisque Murison n'a pratiquement fait aucun effort pour prévenir les membres dans ce sens ou leur communiquer un avis à cet égard »[264].

Outre le fait qu'il estime que les instructions données par Scott à ses agents des Indiens ne constituaient pas un deuxième ensemble d'exigences impératives concernant les cessions, en sus des dispositions prévues à cet égard dans la *Loi sur les Indiens*, le Canada considère que ces instructions n'étaient tout simplement pas applicables dans le cas de Duncan. Le conseiller juridique du Canada affirme que, s'il n'existe pas d'endroit dans une réserve pour afficher de façon évidente un avis, puisque la bande n'y réside pas, il serait absurde de soutenir que l'affichage d'un avis puisse être une exigence impérative, alors que cela ne serait pas suffisant pour informer les gens de la tenue prochaine d'une assemblée. Il devient par conséquent nécessaire, du point de vue du conseiller juridique, de recourir à d'autres moyens pour communiquer l'avis nécessaire[265].

Quels que puissent avoir été les autres moyens en question, le Canada soutient qu'un avis préalable de l'assemblée a effectivement été donné, et que l'affidavit de cession constitue à tout le moins une preuve *prima facie* que les représentants de la Couronne se sont conformés aux dispositions pertinentes de la loi[266]. De plus, dans une lettre datée du 31 janvier 1997 de la part de Michel Roy, le directeur général de la Direction générale des revendications particulières, au chef Donald Testawich et au conseiller juridique de la Première Nation, le Canada déclarait :

> [Traduction]
> La preuve montre que la question de la cession n'a pas été soulevée de façon inattendue, puisque qu'elle avait été abordée avec des membres de la PND [Première Nation de Duncan] à au moins deux occasions auparavant, notamment à l'occasion du paiement des annuités, le 10 juillet 1925, de même que le 14 juillet 1927, à l'occasion d'une rencontre entre l'agent Laird et des membres de la PND, à l'occasion de laquelle les parties discutèrent de la possibilité de céder les réserves 151 et 151B à 151G. La preuve indique qu'un avis a été donné, le

---

264 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 22.

265 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 154 (Perry Robinson).

266 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 17-18; transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 156 (Perry Robinson).

> 3 août 1928, selon lequel un fonctionnaire rencontrerait la PND un peu plus tard dans l'année, afin d'aborder la question d'une cession... Du point de vue du Canada, le fait qu'une majorité de votants admissibles aient assisté à l'assemblée de cession donne également à penser qu'un avis suffisant à cet égard a été donné[267].

Le conseiller juridique du Canada souligne par ailleurs que selon le rapport de Murison, [traduction] « ces Indiens étaient disposés à le recevoir et avaient de toute évidence discuté à fond de la question entre eux », et fait valoir que ce passage montre bien qu'un avis avait été donné, dans des délais suffisants, à propos de l'assemblée, aux membres de la bande[268].

La Commission est portée à donner raison au Canada sur ce point. Pour les raisons mentionnées précédemment, nous avons moins de difficulté que la Première Nation n'en a à accepter que les membres de la bande aient pu se rassembler dans la RI 152 de Beaver le 19 septembre 1928, puisqu'il semble qu'ils étaient probablement déjà sur place, après avoir récemment reçu leurs paiements annuels en vertu du traité dans cette réserve. Toutefois, compte tenu des doutes de la Première Nation en ce qui concerne les allées et venues des membres de la bande en 1928, la Commission a procédé à un examen minutieux de la liste de paiement des annuités en vertu du traité pour cette année-là.

Parmi les 50 membres de la bande qui ont reçu des paiements en 1928, il semble que 19 d'entre eux – y inclus les Boucher et les Leg – ont reçu leurs paiements dans la réserve indienne 152A de la bande de Beaver près de Dunvegan, que deux ont été payés à Grouard, un à Sucker Creek, un à Whitefish Lake, un à Swan Lake et deux autres à des endroits qui sont précisés mais qui sont illisibles. En ce qui concerne les 25 autres membres, dont trois sont les frères Testawits, la liste de paye ne précise pas où ils ont reçu leurs annuités. Toutefois, Laird indiquait dans son rapport du 4 décembre 1928 que « la plupart » des Indiens de la bande de Duncan avaient « établi un camp » et avaient reçu leurs paiements dans la RI 152 le 3 août, l'adjoint de Laird ayant payé [traduction] « les quelques autres Indiens de cette bande dans la réserve située près de Berwyn »

---

267 Michel Roy, directeur général - Direction générale des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord Canada, à Donald Testawich, chef, Première Nation de Duncan, et à Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 31 janvier 1997 (Pièce 11 de la CRI, p. 4).

268 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 17-18; transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 154-155 (Perry Robinson).

le 6 août 1928[269]. Le fait que Laird dise que « la plupart » des Indiens ont été payés dans la RI 152 paraît surprenant, dans la mesure où il ne parle que des 19 membres de la bande qui ont été payés dans la RI 152A à Dunvegan. De toute évidence, 19 personnes ne représenteraient pas « la plupart » des 50 membres de la bande. Peut-être d'autres membres ont-ils été payés dans la RI 152 à Fairview, et ont-ils appris par la même occasion qu'il y aurait assemblée de cession à l'automne, mais la preuve à cet égard n'est pas concluante. Le fait que Laird ait rencontré la plupart des membres de la bande dans la RI 152 en août *sans les avoir convoqués au préalable* paraît davantage significatif; cela montre qu'il n'aurait pas été surprenant que ces mêmes membres aient été sur place en septembre et que l'assemblée de cession ait lieu à cet endroit puisque les membres de la bande s'y rassemblaient fréquemment pour recevoir leurs annuités, de toute façon.

Selon nous, il est significatif que, même si seulement quatre votants potentiels ont été informés au sujet de l'assemblée, à Dunvegan le 3 août 1928, deux des autres votants potentiels ont effectivement assisté à l'assemblée et étaient, selon les propos de Murison, disposés à discuter de la cession. Une preuve supplémentaire de cette disposition réside dans les négociations menées avec la bande et dans les dispositions mêmes de la cession auxquelles on en est arrivé, comme en fait foi le rapport de Murison et les observations d'Angela Testawits au sujet des modalités additionnelles qui ont été insérées dans les documents, à la demande de la bande. Nous avons également tenu compte de l'argument du Canada selon lequel la question de la cession a été abordée avec la bande à l'occasion de réunions tenues le 10 juillet 1925 et le 14 juillet 1927, ce qui indiquerait que le sujet n'était pas nouveau pour les membres de la bande, lorsque l'assemblée de cession a eu lieu le 19 septembre 1928. De la même façon, le 10 mars 1928, Laird prévoyait recevoir des demandes d'information ou de renseignements de la part des membres de la bande revenus de la chasse, pour savoir [traduction] « si quelque disposition que ce soit avait été prise au sujet du projet de cession de leurs petites réserves »[270]. Dans ce sens, ces indications ne sont pas sans rappeler les constatations

---

269 Harold Laird, agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire, 4 décembre 1928, AN, RG 10, vol. 6920, dossier 777/28-3, Partie 3, C-8012 ou C-10980. Fait intéressant, rien dans la liste de paye n'indiquerait que quiconque ait été payé près de Berwyn.

270 Harold Laird, agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 10 mars 1928, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 196).

du juge Addy dans l'arrêt *Apsassin*, constatations dont s'est inspirée le juge McLachlin, de la Cour suprême du Canada :

> 1. Les demandeurs savaient depuis longtemps qu'une cession absolue de la R.I.172 était envisagée;
> 2. Ils en avaient discuté auparavant au moins à trois reprises à l'occasion d'assemblées officielles tenues en présence de représentants du Ministère;
> 3. Contrairement à ce que prétendaient les demandeurs, il serait absurde de conclure que les Indiens n'auraient pas débattu la question entre eux à de nombreuses occasions et de façon informelle au sein des groupes familiaux et des groupes de chasse.[271]

Nous admettons que les registres sont imprécis en ce qui concerne la date, l'heure et le lieu de l'assemblée de cession, mais nous devons donner raison au Canada quand ce dernier affirme qu'afficher une note dans la réserve dans ce cas-ci aurait été tout à fait futile. La question clé à cet égard n'est pas tant celle de la *façon* de donner l'avis, mais du *caractère suffisant* de cet avis. Nous concluons qu'un avis suffisant a apparemment été donné, puisque la plupart des membres votants admissibles ont assisté à l'assemblée et étaient, selon les rapports, disposés à examiner la question.

L'assemblée a-t-elle été convoquée en conformité avec les règles de la bande?

Même si les membres de la bande de Duncan ont été dûment informés de la tenue d'une assemblée de cession, la Première Nation fait valoir que les représentants de la Couronne n'ont pas convoqué ni mené l'assemblée en conformité avec les pratiques de la bande[272]. Dans son mémoire, la bande fait valoir qu'elle aurait dû pouvoir déterminer où et quand l'assemblée aurait lieu, quel serait le sujet à l'ordre du jour, de quelle façon l'avis concernant l'assemblée serait communiqué, et qui serait admis à y assister. Pour reprendre les propos du conseiller juridique de la Première Nation :

> [Traduction]
> Lorsque vous convoquez une réunion, vous devez penser à toutes ces choses. Le contrôle du processus représente une question fondamentale. Et je dis bien contrôler. Car si une assemblée doit être convoquée selon les règles de la bande, cela signifie

---

271 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344, p. 372; [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193 (juge McLachlin).

272 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 68.

> que les Indiens doivent contrôler le processus. Dans ce cas-ci, rien n'indique que quiconque au sein de la bande ait convoqué une assemblée de la bande pour que celle-ci se réunisse dans la réserve indienne de Beaver. La bande n'a pas exercé le contrôle du processus. Elle n'a pas pu contrôler tous ces éléments cruciaux qui ont tant d'incidence sur le résultat d'une décision, sur le moment où celle-ci se prend et sur le fond même de la décision.
>
> Qui a contrôlé tous ces éléments? Le Ministère. Le Ministère a-t-il été en mesure d'expliquer en quoi consistaient selon lui les règles de la bande, pendant tout ce processus? Non[273].

Se fondant sur le témoignage de John Testawits, le conseiller juridique de la Première Nation a fait valoir que l'usage normal de la bande, pour ce qui est de convoquer une réunion, consistait à [traduction] « convoquer une réunion à la résidence de quelqu'un dans la réserve, et par la suite toute la collectivité se présentait pour discuter d'un événement important, et la réunion se tenait dans la réserve de la collectivité, et nulle part ailleurs »[274]. Comme l'assemblée du 19 septembre 1928 a été tenue à 30 milles de la réserve, sans avis préalable ou sans indication que des efforts aient été faits pour rassembler les gens en vue de l'assemblée et comme la bande ne contrôlait pas le processus, l'assemblée n'a pas été convoquée selon les règles de la bande. Comme le précise le mémoire de la Première Nation, cela représentait un manquement fondamental aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux cessions et cela invalidait donc la cession[275].

Le Canada réagit à ces affirmations de deux façons. Premièrement, il fait valoir que John Testawits fréquentait l'école (à l'extérieur de la réserve) lorsque la cession a été consignée et que, de ce fait, ce dernier n'est pas en mesure de parler des règles appliquées par la bande pour la convocation d'assemblées, à cette époque. Deuxièmement, aucune preuve n'a été soumise à la Commission qui démontrerait que la bande appliquait *quelque* règle que ce soit pour convoquer les réunions à cette époque, de toute façon[276]. Selon le conseiller juridique du Canada, la déposition de John Testawits, dans la mesure où on puisse lui accorder quelque poids, fait ressortir l'insuffisance de [traduction] « procédures faisant autorité pour ce qui est de convoquer des réunions » et

---

273 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 213 (Jerome Slavik).

274 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 94 (Jerome Slavik).

275 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 94-95 (Jerome Slavik).

276 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 16-17.

[traduction] « permet de penser qu'il existait à cet égard une pratique informelle et souple »[277], assez semblable à celle qu'ont décrite le juge Killeen dans l'arrêt *Chippewas of Kettle and Stony Point* et le juge Addy (sans que la Cour fédérale d'appel ou la Cour suprême du Canada ne viennent le contredire), dans l'affaire *Apsassin*. La Première Nation ne s'étant pas donné de règles de procédures précises, le conseiller juridique fait valoir que l'exigence prévue dans la *Loi sur les Indiens* concernant la convocation d'assemblées en conformité avec les règles de la bande ne s'applique tout simplement pas dans les présentes circonstances :

> [Traduction]
> [...] l'exigence relative à la convocation d'assemblées en conformité avec les règles de la bande ne s'applique essentiellement que dans la mesure où la Première Nation dispose effectivement de règles concernant la convocation des assemblées. Si la bande n'a pas de règles, l'avis devra être donné aux membres de la bande et je dirais que la conduite à observer en pareil cas serait de faire tout ce qui est nécessaire pour faire en sorte que la bande se présente à l'assemblée envisagée[278].

Dans l'affaire *Chippewas de Kettle et Stony Point*, la bande requérante alléguait aussi qu'une assemblée de cession n'avait pas été convoquée en conformité avec les règles de la bande. Ces règles, peut-on lire dans le mémoire de la bande, exigeaient le dépôt d'une résolution du conseil de bande pour autoriser une assemblée générale du conseil aux fins d'examiner un projet de cession. Comme, dans ce cas, l'assemblée de cession n'avait pas été autorisée par voie de résolution du conseil de bande, la bande faisait valoir que les exigences du paragraphe 49(1) de la *Loi des sauvages* de 1906 n'avaient pas été respectées. Toutefois, le juge Killeen devait rejeter cet argument, concluant que, même s'il y avait des éléments de preuve dans cette cause indiquant qu'il y avait eu des réunions générales du conseil auparavant et que ces dernières avaient été convoquées par voie de résolution du conseil de bande, [traduction] « il n'existe pas de preuve convaincante selon laquelle la bande avait une règle écrite ou une règle coutumière, de nature incontournable, exigeant qu'une telle résolution du conseil de bande précède la tenue d'une assemblée générale du conseil »[279].

---

277 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 17.

278 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 151 (Perry Robinson).

279 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (Cour de l'Ontario. (Div. gén.)), p. 84.

De la même manière, dans l'affaire *Apsassin*, la bande demanderesse faisait valoir que la cession était invalide étant donné que l'assemblée de cession n'avait pas été convoquée en conformité avec les règles de la bande. Le juge Addy statua que c'est à la bande qu'il incombait d'établir qu'elle avait des règles concernant la convocation d'assemblées ou la tenue d'un conseil, mais qu'elle n'avait pu s'acquitter de ce fardeau d'après les faits en cause[280].

À la lumière de cette jurisprudence, la Commission a soigneusement examiné le témoignage de John Testawits au sujet des procédures en usage au sein de la bande pour la convocation d'assemblées en 1928, et nous croyons que certains passages de ce témoignage méritent d'être rappelés. Lors de sa déposition devant le conseiller juridique de la Première Nation, Testawits a déclaré ceci :

[Traduction]

Q [...] Si l'agent des Indiens voulait obtenir de l'information auprès de vous ou prendre une décision, il ne convoquerait pas une assemblée du conseil. Comment procéderait-il? S'adresserait-il à vous directement ou s'adresserait-il à quelqu'un d'autre? Parlerait-il à Joseph? Comment s'y prendrait-il?

R Vous voulez dire avant que...

Q Oui, avant...

R Et bien, l'agent des Indiens se présentait, et il parlait aux gens, nous parlions - nous formions un rassemblement, tout simplement, pour pouvoir nous pencher sur la question, et nous parlions de la question par avance, déterminions nos intentions, ce qui devait être fait et tout et tout, et nous consultions les anciens, bien sûr, Joe, et c'est de façon que nous faisions les choses. Nous n'avions pas besoin de résolution du conseil de bande. Il n'y avait même pas de conseil de bande à l'époque, et pas encore de chef. Alors, quel que soit le consensus auquel les gens en arrivaient, et je parle ici des gens de la base que nous avons consultés, et quelles que soient les mesures que l'on jugeait appropriées, eh bien, c'est de cette façon que nous avons fonctionné jusqu'à ce que je devienne chef, et par la suite nous obtenions une résolution du conseil de bande.

Q Ainsi donc, lorsque venait le temps de prendre une décision importante, les gens se réunissaient entre eux pour en parler?

R Oui, nous nous réunissions entre nous, c'est bien cela.

Q Y avait-il des femmes aussi bien que des hommes?

---

280 *Apsassin c. La Reine*, [1988] 1 CNLR 73 (CFDPI), p. 88.

R Avant que je devienne chef, tout le monde participait. Tout le monde était là. Nous nous réunissions à la maison de quelqu'un. Parfois à la maison de l'oncle Joe, et parfois chez Angelique, ou chez M. Jack Knott.

Q C'est comme cela que les choses se passaient depuis des années. On se réunissait à la maison de quelqu'un dans la réserve et on en parlait?

R Oui.

Q Pensez-vous que c'est de cette façon que les choses se faisaient pendant que vous étiez aux études dans les années 20? Pensez-vous qu'on faisait les choses de la même façon?

A Oh oui. Ils procédaient de la même façon. Ils en parlaient. *Quelle que soit la décision concernant la meilleure chose à faire, c'est de cette façon qu'on procédait.* Mais je n'étais pas dans les parages, alors ils ont procédé de leur façon, c'est tout.

Q Mais dans les cas où il fallait prendre une décision importante, ils se réunissaient. On se réunissait à la maison de quelqu'un pour en parler.

R M-hm.

Q Ils n'auraient pas pris une décision importante; une personne n'aurait pas pris une décision importante sans en parler à quiconque.

R Tout le monde doit être consulté à ce sujet, ça ne peut être l'affaire d'une seule personne. Parce qu'alors on fait appe' au jugement des gens, des gens de la base. Et ils ont raison. Tout le monde met son mot, pour déterminer ce qu'il y aurait de mieux à faire, ce qui devrait être fait et c'est de cette façon qu'on procède alors. C'est aussi simple que ça. Aujourd'hui il faut une résolution du conseil de bande pour faire avancer les choses.

Q Mais à cette époque, tous les adultes se réunissaient à la maison de quelqu'un et en parlaient?

A Oui. Il n'était pas nécessaire de se trouver à la maison de quelqu'un. On pouvait se réunir dans un tipi, ou dans quelques tipis et quelques tentes, on se rendait là, on s'assoyait, on parlait, et c'est tout. Lorsque tout est dit, tout est dit. C'est aussi simple que cela.

Q S'ils avaient eu une décision importante à prendre pour la collectivité, seraient-ils allés par exemple se réunir à Fairview? Si on remonte par exemple aux années 20 ou aux années 30, se seraient-ils rendus jusqu'à Fairview pour tenir une assemblée?

R *Non, pas nécessairement...*

Q Lorsque l'agent des Indiens voulait obtenir une décision de la part des membres, il se rendait dans la réserve.

R Ce sont plutôt les gens qui allaient à lui. Ce dernier se déplaçait à chariot. La plupart du temps, les agents des Indiens ont un chariot, un tout petit chariot. C'est ainsi qu'ils se déplacent. Et lorsqu'ils se présentent, tout le monde est au courant, parce qu'ils savent qu'ils vont obtenir l'argent des traités ou qu'ils vont obtenir des rations. On appelle ça l'assistance.

Q Écoutez Johnny; ce que j'essaie de vous dire, c'est qu'à votre avis, s'il y avait une importante décision à prendre, vous ne vous rendiez pas - vous ne

> demandiez pas à tous les adultes, aux femmes et à tout le monde de se rendre à Fairview pour une assemblée avec l'agent des Indiens. C'est l'agent des Indiens qui se présenterait dans la réserve.
>
> A Oui, c'est ce que j'ai dit[281].

D'après cet extrait d'entrevue, nous concluons que les assemblées que tenait la bande de Duncan étaient convoquées d'une façon relativement simple, sans accorder beaucoup d'attention au protocole. La bande se contentait de prendre les mesures qu'elle jugeait les plus appropriées pour résoudre le problème en cause. Les assemblées que tenait la bande ont pu se tenir, mais n'ont pas nécessairement été tenues dans la maison de quelqu'un ou même dans la réserve. Pour ce qui est du contrôle du processus des réunions de la bande, il n'existe pratiquement aucune indication de la façon dont l'assemblée de cession de 1928 a été menée, même si nous avons déjà établi comme plus plausible que Murison se soit présenté aux Indiens de la RI 152, plutôt que l'inverse.

La bande de Duncan, comme de nombreuses bandes visées par le Traité 8, semble avoir été une bande de nom plus que de substance, constituée en la forme où elle était, d'une réunion de familles assemblées pour les besoins de la chasse et du piégeage. Les gens qui en faisaient partie ne formaient pas un groupe étroitement uni, mais plutôt un groupe qui se réunissait de temps à autre, au gré des circonstances, notamment lors du paiement des annuités prévues au traité[282]. Par conséquent, il n'est pas surprenant que la bande n'ait à peu près rien eu en termes de règles ou de procédures formelles pour la convocation ou la tenue des réunions, et que, lorsque les membres se

---

[281] Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 62-65) (John Testawits). Italiques ajoutés.

[282] Comme Neil Reddekopp l'a fait observer :

> Du point de vue de l'organisation sociale et de l'occupation et l'utilisation des terres, la distinction entre les Beavers et les Cris est sans conséquence. Comme dans le cas des Cris, l'unité sociale et économique fondamentale des Beavers est la famille, qu'elle soit nucléaire ou étendue, et la plus grosse entité permanente était la bande de chasse, composée de deux familles ou plus, liées par le sang. Ces bandes de chasse fonctionnaient indépendamment les unes des autres de l'automne d'une année au printemps de l'autre. Chaque été, un certain nombre de bandes de chasse se rassemblaient pour former une bande régionale à un endroit qui favorisait la pêche, les foins et la chasse aux animaux ne vivant pas en forêt comme le bison. L'un des endroits qui répondait à tous ces critères et convenait admirablement bien pour passer l'été se trouvait le long de la rive nord de la rivière de la Paix, entre Dunvegan et le confluent des rivières de la Paix et Smoky.

G. N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 4-5, (Pièce 5 de la CRI).

réunissaient *effectivement* pour traiter de problèmes qui se posaient, ils le faisaient d'une manière informelle.

Compte tenu de la minceur des preuves, nous concluons, comme le juge Addy l'a fait dans l'affaire *Apsassin*, que la Première Nation n'est pas parvenue à démontrer qu'elle avait des règles établies en 1928 pour la convocation de réunions ou d'assemblées du conseil. En conséquence, nous ne pouvons pas supposer que l'assemblée ait été convoquée de manière contraire aux règles ou à la pratique de la bande, et nous ne pouvons pas non plus soutenir que le Canada a contrevenu à la disposition pertinente du paragraphe 51(1).

Qui étaient les hommes, membres de la bande, âgés de 21 ans révolus?

Maintenant que nous avons conclu qu'il y a eu assemblée de cession, que cette dernière a été convoquée suffisamment à l'avance au moyen d'un avis pertinent et sans qu'il y ait eu infraction aux règles de la bande à cet égard, dans le but précis d'examiner un projet de cession, et que l'assemblée a été tenue en présence de fonctionnaires de la Couronne dûment autorisés, nous examinons maintenant la question des exigences concernant l'admissibilité, sous le régime de l'article 51.

Le premier critère pour déterminer si une personne avait le droit d'assister à une assemblée concernant une cession et à y voter en 1928 est énoncé au paragraphe 51(1) de la *Loi sur les Indiens* de 1927. Ce paragraphe stipule qu'une cession est valide dans la mesure où elle est « ratifiée par la majorité des hommes de la bande qui ont vingt-et-un ans révolus ». En conséquence, pour être habilité à voter, une personne doit être un homme, appartenir à la bande, et avoir au moins 21 ans.

Globalement, en ce qui touche l'examen de ces critères, la Première Nation fait valoir que la Commission devrait examiner les listes de paye de la bande et sa liste des votants lors de la cession, d'un oeil critique. Laird a été décrit par son successeur comme « manipulateur et négligent » dans le traitement des listes de bénéficiaires, et il fut plus tard trouvé coupable d'avoir détourné des fonds, en ne s'acquittant pas de l'exécution des paiements annuels ou en empochant les paiements destinés à des personnes décédées, qu'il déclarait être toujours vivantes. En outre, il avait pour habitude de sous-évaluer le nombre des membres adultes de la bande. Pour ces raisons, la Première Nation estime que l'intégrité et la compétence de Laird doivent être mises en doute, et que les listes

de bénéficiaires qu'il a établies devaient être considérées comme « intrinsèquement non dignes de foi »[283].

En ce qui concerne Murison, le conseiller juridique de la Première Nation soutient qu'il n'existe pas de preuve tendant à indiquer qu'il ait mené des recherches pour savoir s'il pourrait y avoir d'autres votants admissibles, par exemple Alex Mooswah, ou si les personnes inscrites à la liste des votants répondaient effectivement au critère voulant qu'il faut résider habituellement dans la réserve en question ou près de celle-ci et d'y avoir un intérêt. Comme Murison avait semble-t-il inclus deux membres décédés de la bande de Beaver en tant que votants admissibles dans les documents de cession de cette bande, et qu'il avait indiqué que l'une de ces deux personnes avait effectivement signé la cession, la Commission devrait, selon la Première Nation, pouvoir inférer qu'un consentement à la cession de Duncan n'a pas été dûment obtenu :

> [Traduction]
>
> Ainsi, sur papier, tout paraissait en règle. J'entends par là que Murison a su comment établir les documents relatifs à l'événement, voilà où je veux en venir. Toutefois, l'analyse de sa liste des votants à cette occasion, et la façon dont le vote a été pris, et la conduite même de Murison ne concordaient pas avec son compte rendu des événements, livré dans l'affidavit.
>
> Il faut en conclure soit que Murison a été négligent, imprudent, manipulateur et qu'il a, de toute façon, agi de manière intéressée et négligente dans la poursuite de ces cessions. À notre point de vue, il a affiché le plus profond mépris aussi bien à l'égard des exigences de la Loi, que par le caractère mensonger de ses déclarations[284].

Pour sa part, le Canada s'en tient à la liste des votants lors de la cession établie par Murison, précisant que Murison et trois membres de la bande dont le nom figure sur l'affidavit de cession ont prêté serment à l'effet que la cession avait reçu le consentement d'une majorité des sept hommes de la bande ayant 21 ans révolus et étant habilités à voter[285].

---

283 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 25; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 58 (Jerome Slavik).

284 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 25; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 59-60 (Jerome Slavik).

285 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 20-21.

Au fil des ans, la Commission a eu l'occasion d'examiner diverses listes de bénéficiaires et listes de votants des bandes, et nous savons que ces listes ne se sont pas toujours révélées être le reflet exact de la composition des bandes ou que certains renseignements qu'elles renfermaient n'étaient pas toujours exacts. À titre d'exemple, dans le cas qui nous occupe, la liste des bénéficiaires du 7 novembre 1928 pour le premier paiement anticipé de 50 $ provenant du produit de la cession et destiné à la bande de Duncan fait état d'un total de *huit* hommes, en tant que membres de la bande, et que la liste inclut le nom d'Isadore Mooswah (maintenant connu sous le nom de Ted « Chick » Knott), la liste indiquant qu'il avait 23 ans. Les listes de bénéficiaires subséquentes pour le second paiement de 50 $ et les paiements d'intérêt jusqu'à 1932 indiquent également qu'Isadore Mooswah a 23 ou 24 ans[286] et qu'il est donc habilité, à tout le moins *prima facie*, à voter lors d'une assemblée de cession. Toutefois, lors de l'audience publique tenue par la Commission le 6 septembre 1995, Ted Knott déclarait avoir fréquenté l'école dans les années 30 et indiquait avoir 82 ans[287]. Cela signifie qu'il serait né en 1913 et n'aurait eu que 15 ans lors de la cession, et conséquemment qu'il n'aurait pas été habilité à voter. Aussi, sommes-nous d'accord avec le conseiller juridique de la Première Nation, à savoir que nous devons examiner soigneusement les renseignements figurant sur la liste des bénéficiaires et sur la liste des votants et, dans la mesure du possible, déterminer s'il existe d'autres indications tendant à prouver ou à réfuter le contenu de ces listes.

C'est dans ce contexte que nous allons maintenant orienter notre examen des contestations soumises par la Première Nation vers l'interprétation fournie par Murison et vers l'application des exigences concernant l'admissibilité énoncées au paragraphe 51(1), en ce qui concerne Alex Mooswah et les frères Leg. Nous examinerons ensuite certains éléments de la déclaration de John Testawits, en ce qui concerne l'admissibilité de John Boucher, sous le régime du même paragraphe.

---

286 Liste des bénéficiaires pour le premier paiement anticipé aux Indiens suite à la cession des réserves n^{os} 151, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F et 151G, bande de Duncan, 7 novembre 1928 (Pièce 6 de la CRI, onglet K); liste des bénéficiaires du deuxième paiement anticipé pour la cession des réserves n^{os} 151, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F et 151G, bande de Duncan, 28 janvier 1920 (Pièce 6 de la CRI, onglet L); liste des bénéficiaires du premier paiement d'intérêt, bande de Duncan, 20 septembre 1930 (Pièce 6 de la CRI, onglets M et N); liste des bénéficiaires du deuxième paiement d'intérêt, bande des Tustawits de Duncan, janvier et février 1931 (Pièce 6 de la CRI, onglet O); liste des bénéficiaires du troisième paiement d'intérêt, bande de Duncan, non datée (Pièce 6 de la CRI, onglet P).

287 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 26) (Ted Knott).

Alex Mooswah

La Première Nation soutient qu'Alex Mooswah avait 27 ans à l'époque de la cession, mais en dépit du fait qu'il avait l'âge suffisant pour être admis à voter, il avait été, on ne sait trop pour quelle raison, exclu de la liste des votants[288]. Dans sa conclusion, le conseiller juridique se fonde largement sur la déclaration ci-dessous de Neil Reddekopp, un avocat/généalogiste au ministère des Affaires autochtones de la province de l'Alberta :

> [Traduction]
>
> Presque tous les documents se rapportant à l'agence du Petit lac des Esclaves laissent supposer qu'Alex Mooswah serait né vers 1910. En janvier 1930, Murison indiquait qu'il avait 19 ans, mais Murison n'a pas rencontré Alex, pas plus qu'il n'avait rencontré Isidore Mooswah. Ce n'est qu'en 1936 qu'Alex Mooswah a reçu son propre numéro, et en 1939 l'âge qu'on lui reconnaissait était 29 ans.
>
> D'autre part, il existe des preuves circonstancielles mais néanmoins convaincantes selon lesquelles Alex Mooswah avait environ 27 ans lorsque fut pris le vote pour la cession de Duncan, en 1928. Une partie de ces preuves sont de nature contextuelle, et découlent de l'interprétation des inscriptions figurant sur les listes de bénéficiaires concernant Alex Mooswah et son père, Modeste Mooswah. Les indications figurant à la liste des bénéficiaires en ce qui concerne ce dernier ne font pas état de la naissance d'un garçon en 1910 ou 1911, les années où Alex aurait dû voir le jour pour que son âge corresponde à l'évaluation fournie par Murison en 1930 ou à l'âge indiqué sur la liste des bénéficiaires de 1939. Les seules naissances d'enfants mâles issus de Modeste Mooswah ont été enregistrées en 1902 ou 1916. Les indications figurant au numéro d'Alex Mooswah lui-même révèlent que sa femme avait 47 ans en 1942, ce qui en soi permet de penser qu'Alex aurait plus vraisemblablement eu environ 40 ans, plutôt que 25 ans, à cette époque. Ajoutons à cela qu'Isidore Mooswah [Ted Knott] (né en 1913), le cousin d'Alex Mooswah, et John Testawits (né en 1915) se souviennent d'Alex comme de quelqu'un qui était beaucoup plus âgé qu'eux.
>
> Enfin, les registres paroissiaux révèlent qu'Alex Letendre, fils de Modeste Letendre et de Marie Tranquille, était né le 27 décembre 1901, et que son certificat de naissance daté du 14 janvier 1902 fut enregistré dans la paroisse de Spirit River. Identifier cet enfant comme étant Alex Mooswah nous oblige, de tout évidence, à conclure que Modeste Mooswah, qui portait le numéro 15 à la liste de la bande de Duncan et que Modeste Letendre, qui était le père d'Alex Letendre étaient la même personne. À cet égard, il convient de préciser que l'utilisation, de manière interchangeable des noms Monswa (ou Mooswah) et Letendre est une pratique courante dans les registres paroissiaux du nord de l'Alberta. On note aussi des

---

[288] Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 26.

> recoupements considérables entre les enfants nés de Modeste Letendre et de Marie Tranquille et les noms qui figurent au numéro de Modeste Mooswah. Non seulement la naissance d'Alex Letendre en décembre 1901 correspond-elle à l'apparition du noms d'un garçon figurant au numéro de Modeste Mooswah en 1902, mais les naissances de Charlotte en avril 1904, de Marie Rose en mai 1908 et d'Elise en juin 1911 correspondent aux noms de filles qui figurent au numéro du même Modeste Mooswah pour 1904, 1908 et 1912[289].

Le Canada répond à l'argument de la Première Nation en citant des éléments contradictoires figurant dans le rapport de Reddekopp, pour illustrer le fait que la Première Nation n'est pas parvenue à établir selon toute probabilité qu'Alex Mooswah aurait dû être votant admissible[290]. De plus, après examen du témoignage donné par Ted Knott à l'audience publique où il affirme avoir vu Alex Mooswah pour la dernière fois soit au cours de l'été, soit à l'automne de 1935, date à laquelle, d'après Knott, Alex avait environ 20 ans, le Canada soutient qu'Alex n'aurait pu avoir 21 ans en 1928[291].

Après examen des éléments mis en preuve, et sous réserve des questions de résidence et d'intérêt détenus dans la réserve que soulève la Première Nation en ce qui concerne les frères Leg et d'autres membres de la bande, nous sommes disposés à conclure, *prima facie*, que le nom d'Alex Mooswah aurait dû être inscrit à la liste des votants, bien que, comme le laisse entendre le Canada, il reste à déterminer si cette omission a une incidence pratique ou juridique.

Emile et Francis Leg

En ce qui concerne Emile et Francis Leg, la Première Nation fait principalement valoir que même s'ils étaient membres de la bande, ils n'étaient pas habilités à voter parce qu'ils ne répondaient pas aux critères voulant qu'il faut résider habituellement dans la réserve ou près de celle-ci, ou y avoir un intérêt, comme le stipule le paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens*. Nous examinerons cet argument un peu plus tard dans le présent rapport. Toutefois, nous examinerons d'abord les éléments de la déclaration de John Testawit se rapportant aux échanges qu'il a eus avec sa mère, à savoir que

---

289 G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 107-109 (Pièce 5 de la CRI). Les références de bas de page n'ont pas été reproduites.

290 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 21.

291 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 171-172 (Perry Robinson).

les frères Leg n'étaient même pas membres de la bande[292], une affirmation qui, si elle est véridique, les aurait par ailleurs rendus inhabilités à voter. Le Canada estime pour sa part qu'Emile et Francis étaient des membres de la bande[293].

Il est intéressant de constater que le conseiller juridique de la Première Nation n'a pas jugé bon de trop insister sur cet aspect de son argumentation. En reconnaissant tacitement que les Leg aient pu être des membres de la bande, tout en faisant valoir du même coup qu'ils n'étaient pas habilités à voter parce qu'ils ne résidaient pas habituellement dans la réserve ou n'y détenaient pas d'intérêt, le conseiller juridique cherche à faire valoir que les Leg *devraient* être comptés aux fins de l'établissement d'un quorum pour une assemblée de cession, mais qu'ils *ne devraient pas* l'être pour ce qui est de déterminer si une majorité des hommes de la bande ayant 21 ans révolus ont donné leur consentement à la cession.

Nous reviendrons sur les questions du quorum et de l'assentiment de la majorité, mais pour le moment nous estimons pouvoir prudemment conclure qu'Emile et Francis Leg étaient des membres de la bande de Duncan. Tous deux se sont joints à la bande en 1905, ainsi que leur mère, lorsque cette dernière s'est mariée avec un membre de la bande, et lorsqu'ils ont obtenu leur propre numéro, sur la liste des bénéficiaires des annuités, en 1914 et en 1915 respectivement[294]. Aucun des deux ne semble avoir résidé du tout ne serait-ce que quelque temps dans l'une quelconque des réserves de la bande, mais, comme nous le verrons, cela n'était pas nécessairement inhabituel pour des membres de cette bande. Bien que les Leg se retrouvaient souvent loin de chez eux pour leurs activités de chasse et de piégeage et qu'ils ne semblent avoir eu que des rapports sporadiques avec leur bande, tous deux ont touché de façon régulière leurs annuités en compagnie d'autres membres de la bande, à partir de 1905, et jusque bien après la cession de 1928. Nous constatons qu'il existe peu d'indications concrètes tendant à prouver que les frères Leg pouvaient appartenir à une autre

---

292 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 43-44) (John Testawits); déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 8 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4; Pièce 10 de la CRI, onglet B, annexe 7); Commission des revendications des Indiens, (Entrevue avec les anciens John Testawits et Ted Knott menée à l'hôtel Mile Zero, Grimshaw (Alberta), 15 août 1995, p. 2-3 et 6 (Pièce 6 de la CRI, onglet B); Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 28.

293 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 180-181 (Perry Robinson).

294 Base de données complémentaires sur les listes bénéficiaires (Pièce 15 de la CRI, vol. 1).

bande; étant donné qu'ils ont été régulièrement inscrits sur les listes de bénéficiaires de la bande pendant de nombreuses années, nous en concluons qu'ils étaient membres de la bande de Duncan.

John Boucher

Sans que cela ait constitué l'un des piliers de son argumentation, la Première Nation a fait valoir, avec des éléments de preuve à l'appui, que les documents de la cession de 1928 ont été fabriqués, puisque, même si John Boucher y figure comme signataire, il était peut-être déjà mort à cette date. Dans sa déclaration solennelle du 3 décembre 1991, l'ancien John Testawits déclarait que John Boucher était mort avant que Testawits ne soit revenu de ses études en 1931[295], et dans l'entrevue qu'il a accordée le 15 août 1995 au conseiller juridique de la Commission, Testawits a ajouté que Boucher « était mort avant 1928, d'après les registres »[296]. Le conseiller juridique de la Première Nation a fait un rapprochement entre cet élément de preuve et son argumentation voulant que l'on ne puisse s'en remettre aux listes de paye établies par l'agent Laird, compte tenu de l'ampleur de la fraude concernant les listes de bénéficiaires à laquelle Laird s'est livré, comme la chose sera plus tard reconnue :

> [Traduction]
> M. Reddekopp estimait que M. Boucher était probablement né vers 1860, ce qui signifie qu'à la date de la cession présumée, il aurait eu 68 ans. Il n'existe pas d'état de décès à son sujet ni avant 1928 ni en 1931, sauf pour 1932, où son décès est indiqué sur la liste. Il est également indiqué qu'il a été payé en 1931. Toutefois, l'examen de son numéro révèle certaines similitudes, mais pas toutes, avec les cas de fraude de la part de l'agent des Indiens Laird. Et vous avez entendu M. Testawits parler de ce cas de fraude dans lequel des paiements annuels ont été versés à des personnes dont le nom figurait sur des listes de paye, alors que ces dernières étaient décédées.
>
> La chose a été découverte en 1930. Laird a été congédié la même année. Et la plupart des noms des anciens qui ont été victimes de la fraude ont été supprimés des listes de bénéficiaires en 1932, la même année où le nom de John Boucher a été

---

295 Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 7 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4).

296 Commission des revendications des Indiens, « Entrevue avec les anciens John Testawits et Ted Knott menée à l'hôtel Miles Zero, Grimshaw (Alberta) », 15 août 1995, p. 6 (Pièce 6 de la CRI, onglet B).

> rayé de la liste de paye. Il aurait sans doute été une victime éventuelle de fraude, étant donné sa condition d'ancien. Il vivait plutôt en reclus et il était veuf[297].

De toute évidence, si John Boucher est décédé avant que n'ait eu lieu l'assemblée de cession de 1928, il n'aurait plus été *en mesure* de voter, et encore moins habilité à le faire.

Les déclarations de l'ancien Ted Knott et du petit-fils de Boucher, Ben Boucher, sont pour le moins contradictoires, en regard de celle dont nous venons de parler. Knott a rappelé avoir vu John Boucher pour la dernière fois au cours de l'été 1932, 1933 ou 1934 à Moss Lake, l'endroit où Knott croit que Boucher a vécu[298]. Dans une déclaration solennelle datée du 21 décembre 1995, Ben Boucher a déclaré que son grand-père avait été inhumé à proximité du chemin de fer dans la région de Gage, non loin de Hay Lake (également connu sous le nom de Moss Lake), au nord de Fairview, après son décès, à l'âge de 85 ans, au cours de l'hiver 1936-1937. Ben Boucher a également attesté le fait que John Boucher était vivant et résidait près de Hay Lake en 1928[299].

La Commission estime qu'il est important d'examiner ces allégations, car, comme nous l'avons fait remarquer, nous sommes saisis de certains éléments de preuve, concernant la cession de Beaver consignée par Murison et Laird à peine deux jours après celle de Duncan, montrant que l'on s'est plus tard rendu compte que deux personnes ayant, selon les rapports, pris part à l'assemblée, et dont l'une a apparemment signé le document de cession, étaient en réalité décédées avant que l'assemblée n'ait lieu[300]. Cependant, la Commission est d'avis que les témoignages de première main de Ted Knott et de Ben Boucher sont véridiques. Nous concluons que John Boucher était un homme membre de la bande ayant au moins 21 ans révolus, en 1928.

Conclusion

Pour résumer, nous avons établi qu'en 1928, huit personnes étaient des hommes membres de la bande de Duncan ayant 21 ans révolus. La question de l'appartenance de quatre de ces personnes,

---

297 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 86) (Jerome Slavik).

298 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 30 et 76-77) (Ted Knott).

299 Déclaration solennelle de Ben Boucher, 21 décembre 1995, p. 2 (Pièce 6 de la CRI, onglet D).

300 G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 111-112 et 126-127 (Pièce 5 de la CRI).

à savoir Joseph Testawits, Samuel Testawits, Eban Testawits et James Boucher, à cette bande est incontestable. Nous avons en outre déterminé qu'Emile et Francis Leg étaient des membres de la bande, du fait de leurs rapports de longue date bien qu'intermittents, avec la bande, et que John Boucher était toujours vivant, à l'époque où la cession a eu lieu. En outre, bien que les éléments de preuve ne soient pas définitifs, nous sommes également disposés à conclure qu'Alex Mooswah était un membre de la bande, pour ce qui est de déterminer s'il y a eu quorum et assentiment de la majorité, en conformité avec les dispositions pertinentes de la *Loi sur les Indiens*.

Quel est le sens du passage « à moins de résider habituellement dans ou près de la réserve en question, ou d'y avoir un intérêt »?

L'autre critère à remplir pour être admissible à participer à un vote concernant une cession figure au paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927, qui dit :

> 2. Nul Indien ne peut voter ni assister à ce conseil, à moins de résider habituellement dans ou près de la réserve en question, ou d'y avoir un intérêt.

On peut constater que cette disposition fait état de deux interdictions, à savoir qu'un Indien qui ne réside pas habituellement dans la réserve en question ou près de celle-ci et qui n'y détient pas un intérêt ne peut *participer à un vote concernant une cession*, mais, et cela est tout aussi significatif, l'Indien répondant à la description que nous venons de voir n'est même pas autorisé à être *présent* à l'assemblée au cours de laquelle la décision concernant une cession sera examinée. La question de savoir si un Indien en particulier a assisté à une assemblée de cession ou y a voté est susceptible d'être relativement claire, dans la plupart des cas. La question plus difficile – celle précisément que les parties visées par la présente enquête considèrent comme étant fondamentale – est celle de savoir si l'Indien concerné résidait habituellement dans ou près de la réserve en question, et y détenait un intérêt. Cette disposition comporte un certain nombre d'éléments qui requièrent une interprétation juridique, et nous examinerons ces divers éléments à tour de rôle.

« La réserve en question »

Dans le cas qui nous occupe, le sens de l'expression « la réserve en question » est problématique parce que sept parcelles de terres de réserve ont été cédées, et non pas une seule. Selon la Première

Nation, même si Samuel et Eban Testawits résidaient dans la RI 151A, *aucun* des sept votants inscrits sur la liste ni Alex Mooswah ne résidaient habituellement dans ou près de l'une quelconque des réserves qui ont effectivement été cédées[301]. Pour parvenir à cette conclusion, le conseiller juridique de la Première Nation s'est fondé sur la déclaration du secrétaire-trésorier E.L. Lamont, du district municipal de Peace River, déclaration selon laquelle [traduction] « les réserves indiennes précitées situées dans les limites du présent district municipal ont été inoccupées pendant de nombreuses années »[302], et sur le rapport de Murison selon lequel [traduction] « les membres de cette bande, par le passé, vivaient de chasse et de leur travail pour les colons et n'avaient aucun lieu de résidence fixe »[303]. La conséquence évidente de cette conclusion est qu'aucune des personnes qui figurent sur la liste des votants n'était habilité à voter, ce qui signifie que la cession proprement dite était nulle. En outre, même si Samuel et Eban Testawits pourraient être considérés comme admissibles parce qu'ils résidaient dans la RI 151A, seul Eban a donné son consentement à la cession et signé le document de cession; la Première Nation en conclut donc, dans son mémoire, que la cession demeure fautive étant donné que seulement un des deux votants admissibles – et non la majorité nécessaire – a participé à l'assemblée de cession et donné son consentement à cette dernière[304]. Le conseiller juridique poursuit en ces termes :

> [Traduction]
>
> S'il n'y avait pas de votants admissibles, alors le principe suprême de la préservation des terres de réserve pour les générations futures s'appliquerait. Rappelant qu'en 1928 la population de la bande comptait 7 ou 8 hommes adultes,

---

301 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 50; Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, « Mémoire de la bande indienne de Duncan à Revendications particulières (Ouest) au sujet de la cession fautive des réserves indiennes de Duncan numéro 151, et numéros 151B à 151G, » février 1996, p. 18-20 (Pièce 10 de la CRI, onglet B); Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, à Manfred Klein, Revendications particulières (Ouest), Affaires indiennes et du Nord Canada, « Revendication de la bande indienne de Duncan concernant la cession fautive de la réserve indienne 151H », 21 novembre 1995, p. 15 (Pièce 10 de la CRI, onglet A).

302 E.L. Lamont, secrétaire-trésorier, district municipal de Peace, au secrétaire des Affaires indiennes, 7 juillet 1925, dossier du MAINC 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 174).

303 W. Murison, inspecteur des agences des Indiens, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 3 octobre 1928, AN, RG 10, vol 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, pp. 255).

304 Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, « Mémoire de la bande indienne de Duncan à Revendications particulières (Ouest) au sujet de la cession fautive des réserves indiennes de la bande de Duncan numéro 151, et 151B à 151G », février 1996, p. 20 (Pièce 10 de la CRI, onglet B).

> 27 femmes et 15 enfants, il aurait été prudent de s'assurer de l'utilisation potentielle future que l'ensemble des autres membres comptait faire de la réserve dans l'avenir, pour s'assurer que les réserves ne seraient pas nécessaires à ces fins, et pour déterminer ce qui était dans le meilleur intérêt de l'ensemble des membres de la bande[305].

En réponse à cet argument, le Canada fait valoir que le fait de résider habituellement dans la réserve ou près de celle-ci, et d'y détenir un intérêt était suffisant pour établir l'admissibilité des votants sous le régime de l'article 51(2). Le conseiller juridique du Canada affirme que cette position est fondée sur la définition de « réserve » qui figure dans la *Loi sur les Indiens* de 1927, disposition qui n'exige pas qu'une réserve consiste en une seule parcelle de terres contiguës. L'article 2 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 dit ceci :

> **2.** Dans la présente loi, à moins que le contexte ne l'exige, [...]
>
> j) « réserve » signifie *toute* étendue de terre mise à part, par traité ou autrement, pour l'usage ou le profit d'une bande particulière d'Indiens ou concédée à cette bande, et dont le titre légal est attribué à la Couronne, et qui fait encore partie de la réserve et n'a pas été rétrocédée, et comprend les arbres, le bois, la terre, la pierre, les minéraux, les métaux et autres choses de valeur qui se trouvent à la surface ou à l'intérieur du sol[306]

Dans le cas présent, bien qu'il y ait une certaine incertitude, selon les registres, pour ce qui est de savoir si la RI 151H et la RI 151K avaient été mises de côté individuellement ou dans l'intérêt collectif de l'ensemble de la bande de Duncan, il n'existe aucune incertitude de cette nature en ce qui concerne la RI 151 ou les RI 151B à 151G. Toutes ces dernières ont été mises de côté au profit de l'ensemble de la bande et, selon nous, chacune de ces réserves aurait pu être considérée comme faisant partie de la « réserve » de la bande, selon la définition qu'en donne la loi de 1927. Nous considérons que la façon dont la Première Nation interprète l'expression « la réserve en question » est trop étroite étant donné que, selon la nature des faits se rapportant à une cause donnée, une bande pourrait se trouver complètement empêchée d'effectuer des transactions visant sa réserve,

---

305 Mémoire de la première nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 55.

306 *Loi sur les Indiens*, LRC 1927, ch. 98, art. 2. Italiques ajoutés.

simplement parce que personne ne vit dans cette dernière ou près de celle-ci. Dans les circonstances appropriées, l'éloignement d'une parcelle de terres de réserve pourrait constituer la raison majeure pour laquelle une bande voudrait l'aliéner, mais, si on accepte l'argument de la Première Nation, la bande se trouverait empêchée d'aliéner sa réserve.

Nous sommes conscients de l'argument selon lequel, en pareil cas, les terres de réserve devaient être préservées pour les générations futures, mais, comme l'a indiqué le juge McLachlin dans l'arrêt *Apsassin*, nous devons nous efforcer de trouver un juste équilibre entre l'autonomie et la protection en honorant et respecter la décision d'une bande de céder sa réserve, à moins que cette décision ne se révèle imprudente, inconsidérée ou ne s'apparente à de l'exploitation. Nous examinerons plus tard, dans le présent rapport, si la cession de 1928 était imprudente, inconsidérée ou s'apparentait à de l'exploitation. Pour le moment, nous devons convenir avec le Canada que, dans la mesure où un membre de la bande par ailleurs admissible réside habituellement dans ou près de la réserve et détient un intérêt sur une *quelconque partie* de la réserve en question, ce membre devrait pas être jugé inadmissible à voter, au sujet de la cession de la partie de la réserve qui est visée ou de toute autre partie de la réserve.

« Y détient un intérêt »

La Première Nation décrit l'intérêt qu'un Indien détient dans une terre de réserve comme étant « usufructuaire », et se fonde sur la définition de ce terme que l'on trouve dans le *Shorter Oxford English Dictionary*[307], définition qui a été adoptée par le juge Estey de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Smith c. La Reine*.

> Usufruit
>
> 1. *Droit*. Le droit de possession, d'usage ou de jouissance temporaires des avantages d'un bien appartenant à une autre personne, dans la mesure où cela ne cause aucun dommage ou préjudice à ce bien.
>
> 2. L'usage, la jouissance ou la possession profitable (de quelque chose)[...]

---

307 *Shorter Oxford English Dictionary* (1959), p. 2326.

Usufructuaire

1. *Droit*. Une personne qui jouit de l'usufruit d'un bien-fonds, etc.[308]

Le conseiller juridique de la Première Nation soutient que le fait de « détenir un intérêt » dans une réserve signifie davantage que le simple intérêt financier ou commercial particulier de « membres désintéressés et distants » envers la vente des terres et la réalisation de leur part respective du produit de la vente[309]; cela signifie également davantage que le simple fait d'appartenir à la bande :

> [Traduction]
> Si n'importe quel membre de la bande pouvait voter, comme mon confrère le fait valoir, et en somme, si tous les membres de la bande étaient automatiquement intéressés du fait de l'intérêt bénéficiaire qu'ils détiennent, alors le fait d'avoir introduit le mot intérêt dans ce passage aurait été redondant, et il aurait alors suffi de parler de tous les Indiens résidant dans ou près de la réserve. Il n'aurait pas été nécessaire de parler d'intérêt. La notion d'intérêt, dans ce passage, fait référence, selon moi, à plus qu'au simple fait d'appartenir à la bande[310].

Au contraire, un membre de la bande ne peut véritablement détenir un intérêt dans une réserve aux fins du paragraphe 51(2), selon l'avis du conseiller juridique, que s'il réside *dans* cette dernière, ou à défaut, s'il réside suffisamment *près* de cette dernière pour qu'il lui soit possible d'*effectivement utiliser* cette dernière comme lieu de résidence, pour des activités économiques comme l'agriculture, l'élevage, la chasse ou le piégeage, et à des fins culturelles, spirituelles ou religieuses. Il existe par conséquent deux catégories de votants admissibles sous le régime du paragraphe 51(2), d'après le conseiller juridique : premièrement, les membres de la bande qui résidaient habituellement *dans* la réserve en question, et deuxièmement, ceux qui, sans résider habituellement dans la réserve, vivaient très près physiquement de la réserve en question et faisaient effectivement usage des terres de réserve[311]. Cette interprétation étroite concorde, de l'avis de la Première Nation, avec « l'ensemble

---

308 *Smith c. La Reine*, [1983] 1 RCS 554, p. 569; 3 CNLR 161, 47 NR 132 (CSC), p. 569.

309 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 52.

310 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 217-218 (Jerome Slavik).

311 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 49.

législatif » constitué par les dispositions qui figurent dans la *Loi sur les Indiens*, et en vertu duquel la Couronne est tenue de protéger les Indiens contre le risque de perdre les biens – y compris à la fois les terres de réserve et les biens mobiliers détenus dans ces réserves – qu'ils détiennent en vertu de leur condition d'Indien[312]. Cette interprétation étroite a pour conséquence de nier l'admissibilité à voter au sujet de cessions de réserve aux membres non résidents, dont l'intérêt dans le cadre d'une cession serait d'une nature purement pécuniaire[313].

Le Canada fait valoir que, plutôt que de *restreindre* la liste des membres de la bande qui sont habilités à voter au sujet d'une cession, il est plus logique d'*élargir* l'interprétation quant à savoir qui détient un intérêt dans une réserve, pour que le bassin des votants admissibles soit aussi large et représentatif de la bande que possible. Procéder ainsi contribuerait vraisemblablement à prévenir les fraudes et les abus, fait valoir le conseiller juridique, puisqu'une interprétation étroite de la question de savoir qui détient un intérêt dans la réserve pourrait empêcher complètement une bande de céder ses réserves ou pourrait permettre que des cessions soient autorisées par seulement quelques résidents de la réserve, et ce, contre la volonté et sans le consentement de membres de la bande qui seraient par ailleurs admissibles[314]. Cela signifie que l'expression « détient un intérêt » devrait être interprétée de manière large, pour que l'expression s'applique à [traduction] « tous les membres de la bande qui seraient légalement admissibles à bénéficier du produit de la vente ou de la location de la réserve »[315].

---

312 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p.52; *Mitchell c. Bande indienne Peguis* [1990] 71 DLR (4th) 193 (CSC), p. 226 (juge LaForest).

313 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 52.

314 Bruce Becker, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, Revendications particulières, à Jerome N. Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 28 mai 1997, p. 2-3 (Pièce 14 de la CRI).

315 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 23. Le Canada avait d'abord fait valoir que les mots « d'y avoir un intérêt » visaient à l'origine à établir une distinction entre les membres d'une bande qui partagent un intérêt collectif envers les terres de réserve de la bande et ceux qui ne partagent pas cet intérêt collectif (terres individuelles) : Bruce Becker, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, Revendications particulières, à Jerome N. Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 28 mai 1997, p. 2 (Pièce 14 de la CRI). Toutefois, après que le conseiller juridique de la Première Nation eut souligné que l'expression « y détient un intérêt » a initialement été inscrite dans la *Loi sur les Indiens* dès 1876, tandis que la notion d'individualité ne fut introduite que dans le Traité 8, soit en 1899, le Canada a concédé que l'expression « d'y avoir un intérêt » ne pouvait avoir été conçue dans le but d'établir une distinction entre des terres de réserve et des terres octroyées à titre individuel : Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 23.

Le Canada fait par ailleurs valoir que les mots « d'y avoir un intérêt » doivent signifier davantage que le simple fait de résider dans la réserve[316]. Le conseiller juridique estime qu'adopter le point de vue étroit de la Première Nation signifierait que [traduction] « seuls les membres ayant des rapports directs avec la réserve (par exemple l'utilisation de la réserve à une fin donnée, ou y posséder une maison ou d'autres biens) seraient admissibles à voter »; dans les faits, cela reviendrait, de l'avis du conseiller juridique, à reconnaître que la possession d'un intérêt dans la réserve et le fait d'y résider s'équivalent, ce qui rendrait les mots « résider habituellement dans ou près de la réserve » redondants, et donc inutiles[317]. Étant donné qu'un membre de la bande qui ne résidait pas dans la réserve ou qui n'y maintenait pas des contacts avec des personnes qui y vivaient détiendrait quand même un intérêt dans la réserve, du fait de son appartenance à la bande et de son droit corollaire de recevoir une part *per capita* de la distribution du produit de la vente et des intérêts, suite à une cession, le Canada estime que tous les votants figurant sur la liste de Murison détenaient à juste titre un intérêt dans les réserves cédées[318].

Dans les mémoires des parties à la présente enquête, nous sommes devant deux positions extrêmes. L'une constitue une approche étroite, mise de l'avant par la Première Nation, qui limiterait l'intérêt dans la réserve à ceux qui y vivent ou qui vivent dans le voisinage presque immédiat de la réserve, et qui utilisent vraiment la réserve d'une façon ou d'une autre, que ce soit à des fins résidentielles, commerciales ou spirituelles. L'autre, située au pôle opposé, est défendue par le Canada, qui placerait dans la catégorie des personnes habilitées à voter tous les membres de la bande ayant un droit ancestral quelconque touchant cette réserve, que ces membres utilisent ou non la réserve et qu'ils aient ou non un lien physique ou spirituel avec celle-ci.

Comme le Canada l'a fait valoir, la position de la Première Nation en ce qui concerne l'intérêt dans la réserve enlèverait aux mots « dans ou près » de la réserve virtuellement toute signification, parce que cette position exige en pratique qu'un votant admissible habite en vue de la

---

316 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 23.

317 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 24; Bruce Becker, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, Revendications particulières, à Jerome N. Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 28 mai 1997, p. 2 (Pièce 14 de la CRI).

318 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 23-24.

réserve. Cependant, la Première Nation prétend que la position du Canada donne elle aussi peut de signification, voire aucune, aux mots « dans ou près » de la réserve, car un membre de la bande possédant même un simple intérêt pécuniaire dans la réserve, peu importe où il se trouve, serait habilité à voter.

Laissant pour le moment de côté la question de résidence, la Commission est d'avis que l'interdiction faite au paragraphe 51(2) à tout Indien d'assister à une assemblée de cession ou d'y voter à moins qu'il ne détienne un intérêt dans la réserve vise à éviter que les votes et assemblées de cession ne soient troublés ou influencés par des *Indiens* n'ayant pas un intérêt suffisant dans les terres des réserves de la bande. Néanmoins, de l'avis de la Commission, nous devrions hésiter à limiter la participation des *membres de la bande* à des votes concernant la cession de terres de réserve appartenant aux membres de la bande et à leurs enfants; en conséquence, nous devons respecter cet intérêt et lui permettre de s'exprimer. Toutefois, il faut reconnaître que l'expression « y avoir un intérêt »visent à assurer la participation des membres de la bande qui ont un lien raisonnable – résidentiel, économique ou spirituel – avec la réserve. Il est clair que ce qui constitue un lien raisonnable variera selon la situation d'un cas donné, et, par conséquent, il ne serait pas sage ou même nécessaire que nous essayions d'énumérer tous les critères dont il pourrait être tenu compte pour donner naissance à un lien de ce genre. De façon générale, nous pencherions du côté de l'inclusion et nous ferions observer que ce ne sont que les personnes qui ont peu ou pas de lien avec les réserves qui devraient être exclues d'un vote portant sur la cession de terres de réserve. Nous avons considéré soigneusement l'argument de la Première Nation à cet égard, mais nous ne pouvons être d'accord avec cette interprétation étroite de l'expression « y avoir un intérêt », puisque cela reviendrait à exclure *chacun* des membres de la bande de la possibilité de voter. Il n'y a pas d'équilibre dans cette position et nous ne pouvons croire que cela reflète l'intention du Parlement.

Notre conclusion trouve appui dans la décision récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*[319]. Cette affaire n'est pas directement pertinente, puisqu'elle cherche à déterminer si le fait d'empêcher des Indiens qui ne « réside[nt pas] ordinairement sur la réserve » de voter à des élections au conseil de bande

---

319 *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (numéro de dossier 25708, 20 mai 1999) (CSC).

régies par le paragraphe 77(1) de la *Loi sur les Indiens* va à l'encontre du paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, dans l'affirmative, si cette atteinte est toute de même justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*. De toute évidence, certaines des prémisses fondamentales sous-jacentes à l'arrêt *Corbiere* découlent de la *Charte*, qui ne s'appliquait tout simplement pas à une cession de terres de réserve en 1928. Néanmoins, certains commentaires de Madame le juge L'Heureux-Dubé dans ses motifs favorables, prononcés au nom d'une minorité de quatre juges font ressortir les considérations opposées en jeux. D'une part, il y a des questions dans lesquelles tous les membres de la bande ont un intérêt, qu'ils vivent ou non dans la réserve, mais à l'heure actuelle les membres hors réserve sont entièrement exclus par le paragraphe 77(1) de participer à l'élection du conseil de bande chargé de ces questions. Comme l'indiquait le juge L'Heureux-Dubé :

> Par conséquent, le texte du par. 77(1) ne donne pas aux membres hors réserve des bandes indiennes voix au chapitre dans l'élection du conseil de bande, organe qui, entres autres fonctions, dépense des sommes tirées de terres appartenant à l'ensemble des membres ainsi que des sommes qui lui sont attribuées par le gouvernement et qui doivent être employées au profit de tous les membres de la bande. Le conseil de bande décide également qui peut habiter dans la réserve et quelles nouvelles habitations seront construites. *Le texte de loi prive les personnes dans la situation des demandeurs du droit de voter sur la cession de terres de la réserve qui appartiennent à l'ensemble des membres de la bande.* De plus, comme l'atteste le témoignage de plusieurs des demandeurs en l'espèce, les membres qui vivent à proximité de la réserve peuvent se prévaloir des services relevant de l'autorité du conseil de bande, par exemple les installations scolaires et récréatives. *Qui plus est, en pratique, la représentation des Autochtones dans des processus comme les négociations relatives aux revendications territoriales et à l'autonomie gouvernementale est souvent déterminée suivant le régime des bandes visées par la Loi sur les Indiens. Tous les membres, qu'ils vivent ou non dans la réserve, ont, en matière de représentation, un besoin et un intérêt communs. Par conséquent, bien que, sous certains rapports, le droit de vote à l'élection du conseil de bande et du chef se rapporte à des fonctions touchant beaucoup plus directement les membres qui habitent la réserve que les autres, sous d'autres rapports ce droit touche tous les membres de la bande*[320].

De même, les juges McLachlin et Bastarache indiquaient au nom de la majorité :

---

[320] *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (numéro de dossier 25708, 20 mai 1999), par. 78 (CSC) (juge L'Heureux-Dubé). Italiques ajoutés.

> La distinction reprochée perpétue le désavantage historique vécu par les membres hors réserve des bandes indiennes en les privant de leur droit de voter et de participer à l'administration de leur bande. *Ces personnes ont des intérêts importants à faire valoir en ce qui concerne l'administration de la bande, ce que la distinction les empêche de faire. Ils sont copropriétaires de l'actif de la bande. Qu'ils y vivent ou non, la réserve est leur territoire et celui de leurs enfants.* En tant que membres de la bande ils sont représentés par le conseil de la bande auprès de la communauté en général, tant au sein des organisations autochtones que dans le cadre des négociations avec le gouvernement. Bien qu'il existe des sujets d'intérêt purement local qui ne touchent pas aussi directement les intérêts des membres hors réserve des bandes indiennes, la privation complète de leur droit de voter et de participer à l'administration de leur bande a pour effet de les traiter comme des individus moins dignes de reconnaissance et n'ayant pas droit aux mêmes avantages et ce, non pas parce que leur situation justifie ce traitement, mais uniquement parce qu'ils vivent à l'extérieur de la réserve[321].

Par ailleurs, le juge L'Heureux-Dubé était disposée à reconnaître que les membres de la bande vivant dans la réserve ont des intérêts particuliers sur la réserve que les membres hors réserve n'ont pas :

> *Il existe clairement entre les membres des bandes vivant hors réserve et ceux qui habitent les réserves des différences importantes que le Parlement pourrait légitimement reconnaître.* La prise en compte, la reconnaissance et la confirmation des différences qui existent entre divers groupes d'une manière qui respecte et valorise leur dignité et leur différence sont des considérations non seulement légitimes mais également nécessaires afin de garantir l'égalité réelle des droits dans la société canadienne. Les pouvoirs dont sont actuellement investis les conseils de bande comprennent, comme on l'a vu précédemment, certains pouvoirs de nature purement locale concernant des questions telles que l'imposition de taxes et la réglementation de la circulation dans la réserve. De plus, *les personnes vivant dans une réserve ont un intérêt particulier dans bien des décisions prises par le conseil de leur bande. Par exemple, si la réserve est cédée, ils doivent quitter leur domicile, situation qui a sur eux une incidence qu'elle n'a pas sur les non-résidents.* Bien que les non-résidents puissent avoir un intérêt important à se prévaloir des services scolaires et récréatifs offerts dans la réserve, il y a plus de chance que ceux-ci servent les résidents, en particulier si la réserve est isolée ou si les non-résidents habitent loin de celle-ci. Il est possible d'imaginer bon nombre d'autres exemples[322].

---

321 *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (numéro de dossier 25708, 20 mai 1999), par. 17 (CSC) (juges McLachlin et Bastarache). Italiques ajoutés.

322 *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (numéro de dossier 25708, 20 mai 1999), par. 94-95 (CSC) (juge L'Heureux-Dubé).

Ce que la Commission retient de ces observations, c'est qu'il pourrait légitimement y avoir différents droits de vote pour divers membres d'une bande selon l'objet du vote. En définitive, le scénario recommandé par le juge L'Heureux-Dubé – essentiellement identique à la solution proposée par la majorité – donnerait le droit de vote aux membres hors réserve de la bande, sous réserve que l'on reconnaisse les « intérêts particuliers » des personnes résidant dans la réserve. Néanmoins, nous percevons que la philosophie sous-jacente des jugements est d'inclure d'une certaine façon, plutôt que de les exclure carrément, les membres hors réserve de la bande lors des votes touchant la cession des terres de réserve. Même si la *Charte* était sans effet sur une cession consentie en 1928, nous détectons une philosophie similaire applicable au paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927, dans laquelle le Parlement a choisi de ne pas exclure complètement les membres hors réserve des bandes, mais de limiter la participation lors des votes de cession à ceux qui résidaient habituellement dans la réserve ou près de celle-ci, et qui y détenaient un intérêt.

Nous ne voyons nulle raison pour laquelle il faudrait supposer que le seul intérêt que la vaste majorité des membres de la bande de Duncan aurait dans sa réserve serait de voir celle-ci être vendue, pour pouvoir réaliser individuellement la part du produit de la vente qui leur revient. Selon la Commission, bien que les membres de la bande de Duncan aient continué de pratiquer leur mode de vie traditionnel, qui avait pour effet de les éloigner de leurs réserves dans bien des cas pendant une grande partie de l'année, très peu de choses avaient changé depuis l'époque où le Traité 8 fut signé, et où les réserves furent mises de côté pour la bande. En lui-même, le fait qu'il fut nécessaire de mettre de côté dix parcelles de terres de réserve pour la bande au point de départ témoigne de l'éparpillement des membres de la bande et des moyens qu'ils ont choisi d'emprunter pour assurer leur subsistance. Rien ne permet de penser qu'en dépit des divers endroits où les membres vivaient et de leur mode de vie, les membres de la bande de Duncan aient eu moins d'intérêt dans leurs réserves en 1928 qu'ils n'en avaient dans les années qui précédèrent l'établissement de leurs réserves. Les négociations relatives au traité de 1899 laissaient déjà entrevoir le jour où la progression de la colonisation se traduirait par une manifestation de concurrence pour l'obtention de terres et pourrait rendre la pratique de la chasse et du piégeage moins viable; aussi, des moyens ont-ils été pris pour protéger la position des Indiens, en mettant de côté des réserves à leur intention, dès que possible.

Le fait que certaines de ces terres de réserve furent par la suite cédées – à une époque où la chasse et la pêche demeuraient les principaux moyens de subsistance des membres de la bande – nous renvoie au cœur de la question de savoir si le Canada a manqué à ses obligations à titre de fiduciaire en autorisant la cession. Toutefois, il ne faut pas nécessairement en déduire que le *seul* intérêt de l'*ensemble* des membres de la bande qui ne résidaient pas dans leurs terres de réserve aurait été de céder ces terres en échange de la distribution d'une part *per capita* du produit de la vente et de paiements annuels d'intérêts, sur le solde. On ne peut pas présumer non plus, dans le sens contraire, que les membres de la bande qui résidaient dans l'une des réserves *n'auraient pas pu* être tentés de profiter d'un paiement en espèces et de distributions annuelles de paiements d'intérêts, en particulier si, pour ce faire, des terres de réserve auraient dû être vendues pour générer ces paiements, alors que les terres en question étaient dans une large mesure négligées et produisaient très peu, en termes de retombées économiques.

Nous reviendrons à l'application de ces principes après avoir considéré la signification de l'expression « résider habituellement dans ou près de la réserve ».

« Résider habituellement dans ou près de la réserve »

Nous avons parlé précédemment du sens de l'expression « la réserve en question ». Il nous reste maintenant à déterminer ce qu'il faut entendre par l'expression résider habituellement dans la réserve ou près de celle-ci.

À n'en point douter, l'expression « résider *dans* la réserve en question » signifie résider dans ses limites géographiques, que la réserve soit composée d'une seule parcelle de terres contiguës ou, comme dans le cas présent, d'un certain nombre de parcelles de terres séparées et distantes, dans certains cas, de plusieurs milles les unes des autres. Il est toutefois plus difficile de déterminer ce que signifie « près » de la réserve, et ce qui est nécessaire à un Indien pour être considéré comme résidant habituellement dans la réserve.

En ce qui concerne la première question, celle de la résidence habituelle, la Première Nation fait valoir que :

> [Traduction]
> [...] le fait de résider suppose que l'on puisse relever des indices d'un degré de continuité et d'une intention de rester. Même si un membre s'adonnant au piégeage comme mode de vie serait appelé à se déplacer et à passer du temps à l'extérieur des réserves, il pourrait toujours être considéré comme un résident, à condition de retourner à la réserve de façon habituelle et d'y avoir établi sa résidence principale, où il passe l'essentiel de l'année et qu'il considérerait comme étant son lieu de résidence et qu'il désignerait comme tel[323].

Pour parvenir à cette conclusion, le conseiller juridique de la Première Nation s'est fondé de façon particulière sur l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Canard*[324], où la Cour était appelée à décider, pour les besoins de l'administration des successions, si un Indien décédé résidait ordinairement dans la réserve de Fort Alexander, à l'époque de son décès. Les éléments mis en preuve indiquaient que chaque année Canard quittait la réserve, avec sa famille, et s'installait dans une baraque située sur une ferme à l'extérieur de la réserve, où il travaillait l'été. Deux jours après être allé s'établir à la ferme en 1969, il mourut dans un accident de la circulation. Bien que presque tous les juges de la Cour suprême estimèrent que la cause se rapportait à des enjeux constitutionnels relevant de la *Déclaration canadienne des droits*, le juge Beetz examina de façon plus approfondie la question de la résidence en se fondant sur les motifs suivants exposés par le juge d'appel Dickson (son titre alors) de la Cour d'appel du Manitoba :

> Les mots « résidant ordinairement » ont été étudiés dans plusieurs arrêts, surtout dans des affaires fiscales ou matrimoniales. Parmi les arrêts de la première catégorie : *Thomson c. Le ministre du Revenu national*, [1946] R.C.S. 209, où le juge Rand déclarait à la p. 224 : « Il est jugé qu'ils signifient résidence selon le mode de vie habituel de la personne visée en opposition avec une résidence particulière, occasionnelle ou temporaire »; *Levene v. Inland Revenue Com'rs*, [1928] A.C. 217 où le vicomte Cave déclarait à la p. 225 : « ... Je crois qu'il implique la notion de résidence dans un endroit avec un certain degré de continuité, abstraction faite d'absences accidentelles ou temporaires ». Parmi ceux de la seconde catégorie : *Stransky v. Stransky*, [1945] 2 All E.R. 536 où M. le juge Karminski a appliqué le critère, à la p. 541 « Quel était le véritable domicile de l'épouse? » M. le juge Perdue de cette cour, dans l'arrêt *Emperor of Russia v. Proskouriakoff* (1908), 18 M. R. 56

---

323 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 49-50.

324 *Procureur général du Canada c. Canard* (1975), 52 DLR (3d) 548 (CSC).

> à la p. 72, a décidé que les mots « résidant ordinairement » signifient simplement là où la personne a « sa demeure ordinaire ou habituelle ».
>
> Si j'applique l'un de ces critères, il me semble qu'au moment de son décès Alexander Canard résidait ordinairement dans la réserve. Il y demeurait avec un certain degré de continuité. Des absences temporaires, occasionnelles ou accidentelles ne lui feraient pas sa résidence ordinaire à cet endroit.
>
> L'interprétation des mots « résidant ordinairement » dans le contexte de la *Loi sur les Indiens* renforce l'opinion que je viens d'exprimer. Le par. (1) de l'art. 77 de la Loi donne à un membre d'un bande « qui réside ordinairement dans une réserve » le droit de vote à l'élection du chef de la bande et des conseillers. Le Parlement n'a pas pu vouloir qu'un Indien perde son droit de vote et le droit que ses enfants soient instruits conformément aux articles 114 et *sq.* s'il quitte la réserve durant les mois d'été pour agir comme guide ou pour faire la cueillette du riz sauvage ou pour travailler sur une ferme voisine[325].

On peut constater à la lumière de ce passage que, contrairement au conseiller juridique de la Première Nation, le juge d'appel Dickson n'a pas statué que le fait de « résider ordinairement » oblige un individu à « établir sa résidence à l'endroit où il passe le plus clair de l'année ». Au contraire, il a dit, parlant du « lieu de résidence ordinaire ou habituelle », que cette expression désigne le lieu où une personne vit normalement, avec un certain degré de continuité, et que le lieu de résidence habituelle ne cesse pas d'exister du fait d'absences temporaires, occasionnelles ou accidentelles au cours de l'été, pour travailler comme guide, cueillir du riz ou pour travailler temporairement sur une ferme. Nous ne voyons nulle raison pour laquelle des absences temporaires en hiver pour chasser et piéger devraient être traitées différemment.

Le Canada fait valoir que le sens de l'expression « résider ordinairement » est quelque peu différent de l'expression « résider habituellement »[326]. Le conseiller juridique se fonde sur une décision de la Cour d'appel de l'Alberta dans la cause *Adderson v. Adderson*[327] qui traitait de l'expression « résidence habituelle » non pas dans le contexte de la *Loi sur les Indiens*, mais plutôt de la *Matrimonial Property Act* de cette province[328]. Dans cette affaire, une femme avait obtenu un

---

325 *Procureur général du Canada c. Canard* [1976] 1 RCS 170, p. 197; (1975), 52 DLR (3d) 548 (CSC), p. 568-69 (juge Beetz).

326 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 175-176 (Perry Robinson).

327 *Adderson v. Adderson* (1987), 36 DLR (4th) 631 (Cour d'appel de l'Alberta).

328 *Matrimonial Property Act*, RSA 1980, c. M-9.

jugement de divorce à Hawaii, mais avait intenté des poursuites au chapitre des biens matrimoniaux en Alberta, faisant valoir que la province avait constitué le « dernier lieu de résidence habituelle conjointe » du couple, sous le régime du paragraphe 3(1) de la loi. Le juge en chef Laycraft de la Cour d'appel releva que la notion de « résidence habituelle » n'avait jamais été examinée auparavant par le tribunal, et poursuivit en ces termes :

> [Traduction]
>
> L'une des raisons militant en faveur de l'adoption de cette nouvelle expression, selon les réputés auteurs de l'ouvrage *Dicey and Morris on the Conflict of Laws*, 10e édition, (1980), p. 144, était d'éviter les règles strictes et arbitraires qui en étaient venues à entourer la notion de « domicile ». Bien que la notion de « domicile » s'apparente davantage à la question de savoir s'il y a intention future de vivre ailleurs, l'expression « résider habituellement » fait exclusivement référence à l'intention présente de résider. L'animus (volonté), en l'occurrence, est plus faible[...]
>
> Un certain nombre d'auteurs [...] ont situé la notion de « résidence habituelle » à mi-chemin entre « résidence » et « domicile », dans l'application des critères nécessaires pour établir ce qu'il en est du lieu de résidence. Le critère de l'intention n'a pas la même importance que lorsqu'il s'agit de déterminer le « domicile », mais il peut avoir une incidence dans certains cas. Dans *Dicey and Morris on the Conflict of Laws*, 10e édition, (1980), p. 144-145, on peut lire :
>
> > Il est évident que la « résidence habituelle » doit pouvoir être distinguée de la simple « résidence ». L'adjectif « habituelle » fait davantage référence à la nature de la résidence qu'à sa durée. Bien que l'on ait dit que la notion de résidence habituelle signifie « une présence physique régulière qui doit avoir une certaine durée, dans le temps », nous estimons que la durée de la résidence, antérieure ou prospective, ne représente que l'un des nombreux facteurs pertinents; il n'est pas obligatoire que la résidence ait été d'une durée minimale particulière[329].

Il est intéressant de constater, à l'examen de cette jurisprudence, que le juge en chef de la Cour d'appel Laycraft ait tenu compte de l'arrêt *R. v. Barnet London Borough Council, Ex p. Nilish Shah*[330], dans laquelle le lord-juge Scarman de la Chambre des Lords d'Angleterre a adopté la

---

329 *Adderson v. Adderson* (1987), 36 DLR (4th) 631 (Cour d'appel de l'Alberta), p. 633-634.

330 *R. v. Barnet London Borough Council, Ex p. Nilish Shah*, [1983] 2 AC 309 (HL), confirmant [1982] QB 688 (CA).

conclusion du lord-juge Denning, de la Cour d'appel, conclusion selon laquelle « résider ordinairement » signifie que « la personne doit y résider de manière habituelle et normale ». Le juge en chef Laycraft formula les observations suivantes à cet égard :

> [Traduction]
> Le lord-juge Scarman [...] a dit, p. 342, que l'adverbe « habituellement » dénote que « le lieu de résidence a été adopté volontairement, et à des fins déterminées ». À propos de l'expression « à des fins déterminées », il ajoutait, p. 344 :
>
> > Il doit exister, dans une certaine mesure, une intention définie. L'intention peut être simple, comme elle peut être multiple. Elle peut être particulière ou générale. Tout ce que la loi exige en cette matière est qu'il y ait intention définie. Cela ne veut pas dire que le « proposant » entende y résider indéfiniment; en fait son intention, tout en étant définie, peut revêtir un caractère limité dans le temps. Les études, les affaires ou le métier, l'emploi, la santé, la famille ou simplement l'appréciation du lieu, nous viennent à l'esprit comme étant des raisons courantes pour choisir un lieu de résidence régulier. Il peut par ailleurs en exister de nombreuses autres. La seule chose nécessaire en rapport avec l'intention de vivre à un endroit en particulier est qu'il y ait un degré suffisant de continuité pour que l'on puisse proprement parler d'une intention définie.
>
> Le mot « habituel » a été utilisé dans cette cause simplement comme qualificatif précisant la nature du lieu de résidence ordinaire. Je n'estime pas utile de considérer les deux termes comme étant équivalents. Le plaidoyer du lord-juge Scarman au sujet des « fins définies » est, toutefois, utile en tant que facteur dans l'examen de la présente intention, en ce qu'elle s'applique à la notion de « résidence habituelle »[331].

Après avoir fait référence à d'autres textes et à d'autres affaires, le juge en chef Laycraft concluait :

> [Traduction]
> J'adopte les vues des auteurs, qui, bien qu'ayant employé des termes différents, déclarent que l'expression « résidence habituelle » fait référence à la qualité de l'état de résident. La durée peut être un facteur à prendre en considération, selon les circonstances. La résidence suppose une intention moins marquée que ce n'est le cas pour le domicile; l'idée de résidence habituelle se situe à mi-chemin entre le domicile et la résidence, et dénote des liens un peu plus durables que dans le cas

---

331 *Adderson v. Adderson* (1987), 36 DLR (4th) 631 (Cour d'appel de l'Alberta), p. 635.

> de la résidence. À mon point de vue, il n'est pas souhaitable, et en fait pas possible, de chercher à mesurer la durée nécessaire. Tous les facteurs révélateurs d'une intention plus ou moins présente de permanence doivent être soupesés[332].

En résumé, nous concluons, après consultation de ces précédents, que le lieu de résidence « habituelle » d'une personne désigne le lieu vers lequel cette personne retourne de façon habituelle avec un degré de continuité suffisant pour que l'on puisse parler d'un lieu de résidence établi, et que cette personne ne cessera pas d'y avoir résidence habituelle, en dépit « d'absences temporaires, occasionnelles ou accidentelles ». Bien que la notion de résidence habituelle suppose « une présence physique régulière qui doit durer un certain temps », il n'existe pas de période de temps minimale fixe, et la durée de résidence, antérieure ou à venir, n'est que l'un des nombreux facteurs pertinents, la qualité de la résidence étant l'élément principal à considérer. Pour nous, il est difficile d'affirmer qu'il existe une différence importante entre résider « habituellement » et « ordinairement » et, de la même façon, nous ne sommes pas certains que la distinction entre les deux puisse avoir quelque incidence sur les faits en cause ici. En dépit des preuves montrant que les huit votants admissibles se déplaçaient fréquemment, pour se livrer à leur mode de vie traditionnel de chasse et de piégeage, personne ne semble contester le fait que, de façon générale, il existait des lieux où ces personnes résidaient habituellement, à l'époque où a eu lieu la cession de 1928. La vraie question est celle de savoir si ces lieux étaient situés « près » de la réserve en question.

Les conseillers juridiques des deux parties s'entendent pour dire que la question de la proximité est relative, mais au-delà de cela, ils ne s'entendent pas sur la façon dont il faudrait l'interpréter. La Première Nation fait valoir que la notion de proximité est ambiguë et incertaine et, cela étant, il faudrait dans l'esprit de l'arrêt *Nowegijick*, et en raison même de son caractère incertain, trancher la question en faveur des Indiens. Compte tenu du fait que le conseiller juridique des requérants fait valoir que l'intention de la *Loi sur les Indiens* est de protéger les terres de réserve pour les membres de la bande des générations à venir, alors les procédures par lesquelles on autorise la cession de réserves devraient être observées de manière stricte, en réduisant le nombre des personnes qui sont autorisées à assister à des assemblées de cession et à voter. Dans cet esprit, le conseiller juridique de la requérante fait valoir que :

---

332 *Adderson v. Adderson* (1987), 36 DLR (4th) 631 (Cour d'appel de l'Alberta), p. 636.

> [Traduction]
> [...] « près » [...] est un terme qui devrait être défini et compris comme partageant des caractéristiques communes avec des thèmes similaires comme « proche », « voisin », « adjacent », « contigu », « bordant », « attenant », ou « avoisinant ». S'ils [les membres de la bande] vivaient à Berwyn, s'ils vivaient à Brownvale et détenaient un intérêt ou avaient une activité dans la réserve, oui. Mais à Eureka River, à Gage, qui se trouve de l'autre côté de Fairview, à Spirit River ou à l'ouest de Spirit River? Nous ne pensons pas que ces endroits soient proches. Pas du tout[333].

En d'autres termes, la Première Nation fait valoir que [traduction] « l'expression ' près ' devrait être interprétée de manière étroite et que son application devrait se limiter à un Indien résidant à l'extérieur de la réserve, mais très près de cette dernière »[334]. Ce point de vue concorde, d'après le conseiller juridique, avec celui qui est exprimé dans des précédents comme *R. v. Lewis*[335] et *Mitchell c. Bande indienne Peguis*[336], dans lesquels, des expressions comme « dans la réserve » signifient résider dans les limites territoriales de la réserve[337].

Le point de vue du Canada à cet égard est à l'opposé; le Canada considère en effet que « près », tout en étant un terme relatif, ne fait référence à aucune distance particulière. Au contraire, lorsqu'il faut déterminer si un Indien réside habituellement près d'une réserve, il faudrait dans chaque cas examiner les faits[338], et tenir compte de facteurs comme le mode de vie pratiqué par les membres de la bande, et les distances qu'il faut parcourir pour pratiquer ce mode de vie[339]. Dans le cas présent, le conseiller juridique fait valoir que les importantes distances parcourues par des membres de la bande pour pratiquer la chasse et le piégeage pendant une bonne partie de l'année « étaient comparables ou même supérieures à la distance qui sépare le lieu où ces personnes

---

333 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 101 (Jerome Slavik).

334 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 52.

335 *R. v. Lewis*, [1993] 5 WWR 608 (BCCA).

336 *Mitchell c. Bande indienne Peguis* (1990), 71 DLR (4th) 193 (CSC).

337 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 51.

338 Bruce Becker, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, Revendications particulières, à Jerome N. Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 28 mai 1997, p. 3 (Pièce 14 de la CRI).

339 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 25.

résidaient habituellement et les réserves de la bande »[340]; en d'autres mots, par comparaison avec les distances que parcouraient les membres de la bande à la recherche de gibier, les distances entre la réserve et les lieux de résidence habituelle respectifs des membres pourraient être considérées comme « proches ». D'après le conseiller juridique de la Première Nation :

> [Traduction]
>
> Ce que je veux dire, c'est que même si des personnes qui étaient des membres de la bande fréquentaient un vaste secteur où elles pratiquaient le piégeage, ainsi que la chasse et la pêche, secteur ayant pu inclure les réserves en question ou tout au moins se trouver à égale distance des points où ils pratiquaient la chasse et le piégeage, je serais porté à dire qu'une définition plus large du terme « près » aurait pour effet d'élargir la base des personnes admissibles à voter, ce qui aurait plus de sens.
>
> Je suis conscient que les requérants feront valoir qu'en fait cela aurait l'effet opposé, puisque, en restreignant la liste des votants aux personnes qui résident habituellement [dans la réserve], il s'ensuivrait que dix personnes qui sont membres de la bande et qui vivent à Toronto ne pourraient pas vendre une réserve contre la volonté de cinq ou six résidents de la bande, qui vivent dans la réserve, et qui utilisent cette dernière. Car, telle est l'intention générale du requérant.
>
> Je serais d'accord dans le cas qui nous occupe. Je veux dire que si vous avez un certain nombre de personnes qui n'ont aucun lien avec ces réserves et qui vivent à Toronto, en pareil cas, la notion de proximité a son sens. Tandis que dans le cas qui nous occupe, ils se trouvent tous dans la région visée. J'oserais dire qu'il est plus sensé d'avoir en main une liste de votants plus importante, plutôt qu'une liste réduite à deux personnes, comme les requérants proposent. Deux personnes pourraient céder une réserve, dont la population est de 53 personnes, et c'est précisément ce que réclament les requérants, dans leur mémoire[341].

Le conseiller juridique de la Première Nation conclut qu'il serait ironique de voir que [traduction] « la raison même qui inciterait des membres de la bande à rechercher une cession, à savoir l'utilisation insuffisante, démontrée par le fait de ne pas résider de façon habituelle dans la réserve, se révélerait être un obstacle technique, propre à empêcher le libre exercice du choix fait par cette bande de céder sa réserve »[342].

---

340 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 26.

341 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 181-182 (Perry Robinson).

342 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 26; transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 184 (Perry Robinson).

En réponse à cette conclusion, la Première Nation fait valoir que la démarche adoptée par la Couronne de considérer la notion de « proximité » sous l'angle des habitudes de déplacement de la bande empêcherait d'en arriver à une définition de la notion de proximité qui pourrait être appliquée de manière cohérente ou uniforme à diverses circonstances, et, cela étant, cette démarche serait « carrément axée sur les résultats recherchés et contraire à la *Loi* »[343].

La tâche de la Commission en ce qui concerne cette question est plutôt difficile car, essentiellement, on nous demande de décider ce que veut dire le mot « près », ou, peut-être plus exactement, d'indiquer jusqu'à quel point d'éloignement on peut encore parler de « proximité ». Les parties semblent s'entendre pour dire que les membres de la bande qui résident à Toronto ne seraient pas considérés comme résidant « près » de la réserve, mais on ne s'entend pas sur le point où on pourrait tracer une ligne en fonction de laquelle les personnes d'un côté seraient considérées comme suffisamment « près » pour être habilités à voter à une assemblée de cession, alors que ceux qui sont de l'autre côté n'y seraient pas admissibles. Nous estimons qu'il serait arbitraire de déterminer une distance donnée qui s'appliquerait à tous les cas, étant donné que la situation particulière des diverses bandes peut présenter de grandes différences. Nous ne sommes pas d'accord avec la Première Nation, lorsque cette dernière affirme que « près » devrait avoir un sens s'approchant de mots comme « adjacent » ou « contigu », étant donné que ces termes dénotent un degré de proximité qui était irréaliste, compte tenu des antécédents de la bande et de son mode de vie.

Pareille conclusion n'a pas pour effet, comme le laisse entendre le conseiller juridique de la Première Nation, de s'écarter du principe énoncé dans l'arrêt *Nowegijick* selon lequel les expressions douteuses doivent être résolues en faveur des Indiens. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport concernant la revendication de droits fonciers issus d'un traités de la Première Nation de Kahkewistahaw, une expression vague peut avantager une bande dans un cas, mais en désavantager une autre :

> Nous ne considérons pas que l'utilisation de la date du premier arpentage de préférence à la date de sélection soit « clairement préjudiciable aux Indiens », ou que l'utilisation de la date de sélection « garantirait que tous les Indiens recevraient des

---

343 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 53; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 101 (Jerome Slavik).

> terres et seraient traités de manière équitable, juste et cohérente. » Il est inexact de dire qu'une approche est exclusivement favorable aux Indiens et que l'autre leur est exclusivement préjudiciable. Le calcul de la population d'une bande à la date de sélection porterait préjudice à la bande si cela coïncidait avec une période où sa population augmente. De la même manière, le calcul de la population à la date du premier arpentage favorisera la bande si sa population diminue[344].

De la même façon, dans certains cas, si on s'en tenait à une interprétation étroite du terme « près », celle-ci pourrait se révéler avantageuse pour la bande, tandis que dans d'autres cas, une interprétation plus large pourrait jouer en sa faveur. Au fond, quelle que soit l'interprétation que l'on retienne, le choix en la matière doit être fait en fonction de principes, et non pas simplement en fonction de savoir quelle sera l'interprétation qui répondra le mieux aux besoins de la bande, dans sa situation particulière.

Cela étant, nous estimons que le choix fait par le Canada de traiter la question de la proximité comme une question de fait qui doit être tranchée à la lumière des circonstances de chaque cas particulier est approprié, en particulier dans le cas du Traité 8, où le Canada et les Indiens ont tous deux reconnu depuis la date même du traité, que les membres de la bande engagés dans les activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage étaient peu susceptibles de demeurer physiquement proches de leurs réserves. Comme nous l'avons vu, le commissaire aux Indiens William Graham avait pris note de ce fait particulier, au cours de l'été 1928, comme en témoigne le paragraphe qui suit :

> [Traduction]
> Vous comprendrez qu'il n'est pas facile de réunir ces Indiens pour traiter avec eux. J'ai déjà soulevé la question en ce qui concerne la bande de Swan River, et je constate, *qu'en ce moment, ils sont dispersés un peu partout dans la région*, certains travaillant pour des fermiers, d'autres dans des sections et d'autres étant employés à la construction de la route. *Tous se trouvent à des distances plus ou moins grandes de leurs réserves*, si bien que lorsque nous réussissons effectivement à les réunir afin

---

[344] Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kahkewistahaw* (Ottawa, novembre 1996), (1998) 6 ACRI 21, p. 86.

> de discuter avec eux des modalités d'une cession, notre agent se doit d'être pleinement informé au sujet des vues du Ministère[345].

De la même manière, John Testawits déclarait :

> Et lorsque vous me demandez par exemple où j'ai passé l'hiver, vous savez, je trouve la question un peu bête, étant donné que je suis trappeur. Tout l'hiver, je pratique le piégeage et je ne reviens de cette activité qu'au moment de la chasse au castor, c'est-à-dire pas avant le 15 juin, et alors, vous me demandez où j'ai passé tout l'hiver. Vous vivez dans une cabane, vous vous occupez de votre aire de piégeage pendant tout l'hiver. Il n'y a nulle part où aller, vous vous occupez simplement de vos pièges et c'est tout. C'est là que vous restez, votre résidence se trouve là.
>
> *Personnellement j'avais 75 milles carrés comme territoire de piégeage* au nord-est de Hotchkiss, j'avais 7 cabanes, et je me déplaçais d'une cabane à l'autre. Et lorsque vous vous déplacez, vous ne parcourez pas une simple boucle; en effet, vous avez à traîner avec vous un toboggan absolument rempli d'écureuils gelés, vous devez les traîner avec vous jusqu'à la cabine suivante, et vous devez alors attendre qu'ils dégèlent, pour ensuite les écorcher, sans parler des renards, des lynx et de tous les animaux que vous capturez. C'est à cette activité que nous consacrons notre hiver. [...]
>
> Alors vous posez sans cesse la même question difficile, à savoir pourquoi vous restez là et, vous savez, où demeurez-vous en hiver. Il vit dans sa cabane, il s'occupe de son territoire de piégeage. C'est à cela qu'il consacre son temps jusqu'au 15 juin. *Nous y sommes restés jusqu'à ce que la chasse au castor prenne fin et c'est tout; par la suite, nous revenons et nous vivons dans un établissement, comme des gens civilisés*[346].

Nous retenons de ce témoignage et d'autres éléments de preuve soumis dans la présente affaire que les hommes de la Première Nation de Duncan s'adonnaient à des activités traditionnelles comme la chasse, la pêche et le piégeage pour assurer leur subsistance, et que ces activités les amenaient souvent à se rendre bien loin de leurs réserves. Lorsque la saison consacrée à la poursuite de gibier prenait fin, ces hommes retournaient généralement à leurs lieux de résidence respectifs où, pour les besoins de notre analyse, nous pourrions considérer qu'ils « résident habituellement ». La question de savoir si ces résidences habituelles se trouvaient suffisamment proches de la réserve en

---

345 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, au SGAAI, 19 juin 1928, MAINC, PARC, dossier 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 208). Italiques ajoutés.

346 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p 34-35) (John Testawits). Italiques ajoutés.

est une à laquelle il faut répondre cas par cas, pour chaque personne concernée, en tenant compte de l'utilisation générale que la bande fait de ses réserves, des habitudes de résidence de chaque individu, et de la mobilité des membres de la bande en tant que chasseurs et trappeurs comparativement au mode de vie plus sédentaire fondé sur l'agriculture qu'ont adopté les bandes vivant dans la région sud des Prairies. Telle est la tâche à laquelle nous allons maintenant nous employer.

Des Indiens qui n'étaient pas admissibles à voter ont-ils assisté à l'assemblée de cession et y ont-ils voté?

Dans l'ensemble, le Canada estime que tous les membres de la bande dont le nom figure sur la liste des votants établie par William Murison, et en particulier les cinq personnes qui ont voté à l'assemblée de cession du 19 septembre 1928, résidaient dans les réserves de la bande de Duncan ou près de ces dernières, et y détenaient des intérêts, et que ces personnes pouvaient conséquemment assister à une assemblée et étaient habilités à voter[347]. Toutefois, le conseiller juridique du Canada fait en outre valoir, se fondant en cela sur les motifs invoqués par le juge Killeen dans l'affaire *Chippewas de Kettle et Stony Point*, que même si une ou plusieurs des cinq personnes en question étaient en fait inadmissibles, leur présence et leur participation au vote sur la cession, à la lumière des faits en cause, n'auraient pas nécessairement pour effet d'invalider ou de vicier la cession[348].

À l'opposé, la Première Nation de Duncan soutient qu'aucun des sept membres de la bande figurant sur la liste des votants établie par William Murison ne résidait près des réserves en question[349], et que, parmi les cinq personnes qui ont voté, seuls Joseph et Eban Testawits utilisaient les réserves d'une manière ou d'une autre[350]. Si tel est le cas, et à supposer qu'il n'y ait pas eu de votants admissibles, alors la philosophie sous-jacente de la *Loi sur les Indiens*, qui est de préserver les terres pour les générations futures, aurait dû s'appliquer; la mesure la plus prudente et dans le

---

347 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 25-26.

348 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 168-169 et 183 (Perry Robinson).

349 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 53.

350 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 55 : « Il existe de nombreux éléments de preuve indiquant qu'Emile Legge [sic], John Boucher et James Boucher n'ont jamais utilisé de quelque façon que ce soit les réserves de Duncan ».

meilleur intérêt de la bande aurait alors dû être d'empêcher la cession, en attendant que l'on puisse s'assurer de l'utilisation potentielle future qui serait faite des réserves par les futurs membres de la bande[351].

Par ailleurs, si l'expression « la réserve en question » peut désigner l'une quelconque des dix parcelles de terres de réserve que la bande possédait en 1928, alors la Première Nation est disposée à admettre que Samuel et Eban Testawits étaient habilités à voter à une assemblée de cession – mais uniquement s'il pouvait être démontré qu'ils utilisaient suffisamment la RI 151A (dans laquelle ils résidaient) ou l'une ou plusieurs des autres parcelles pour que l'on considère qu'ils y détenaient « un intérêt »[352]. Même dans ces circonstances, la Couronne n'aurait toujours pas pu obtenir l'assentiment nécessaire de la majorité à la cession, étant donné que seulement une de ces deux personnes (Eban Testawits) a voté, et que l'autre (Samuel Testawits) est connue pour s'être opposée à la cession[353]. En somme, la Première Nation affirme que les représentants de la Couronne ont permis à des personnes qui n'y étaient pas admissibles de participer au vote et de déterminer la position de la bande relativement à la cession[354], et que la cession devrait conséquemment être considérée comme nulle.

En ce qui concerne l'argument du Canada inspiré de *Chippewas de Kettle et Stony Point* et selon lequel la présence de votants non admissibles et d'autres votants à une assemblée de cession n'invalide pas nécessairement la cession, la Première Nation réplique que la décision *Chippewas de Kettle et Stony Point* avait trait à la présence d'une tierce partie *non indienne* à une assemblée de cession, ce qui est une toute autre question; puisque le paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927 interdit à certains *Indiens* de voter à une assemblée de cession, et comme la Cour fédérale d'appel, dans l'arrêt *Apsassin,* a conclu que les paragraphes 51(1) et (2) sont liés, cela signifie que

---

351 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 55.

352 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 50 et 55.

353 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 104-105 (Jerome Slavik). L'affirmation du conseiller juridique selon laquelle Samuel Testawits s'était opposé à la cession est fondée sur le témoignage de John Testawits : déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 5 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4); mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 35-36; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 62-64 (Jerome Slavik).

354 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 69.

le paragraphe (2), au même titre que le paragraphe (1), doit être considéré comme une exigence procédurière impérative[355]. D'après le conseiller juridique des requérants, le paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927 était fondamental dans le but de préserver des terres de réserve pour des générations futures, en empêchant que ces terres soient perdues en raison des intérêts ou des appétits financiers individuels d'une personne se trouvant en situation de vulnérabilité ou animée par l'appât du gain[356].

Dans leurs mémoires respectifs, les parties demandent à la Commission de décider si des Indiens ayant assisté à l'assemblée de cession ou y ayant voté étaient inadmissibles à le faire, sous le régime du paragraphe 51(2). Si les personnes en question n'étaient pas inadmissibles, alors la cession serait considérée comme valable. Si certains des Indiens qui ont participé *étaient* effectivement inadmissibles, nous devrons alors déterminer si les dispositions du paragraphe 51(2) étaient *obligatoires* et revêtaient par conséquent un caractère impératif, en admettant que la cession serait invalide si ces dispositions n'étaient pas respectées, ou si elles étaient simplement *indicatives* et n'avaient aucune force obligatoire, ce qui aurait conséquemment pour effet de valider la cession, mais peut-être d'exposer le Canada à l'obligation d'accorder d'autres formes de compensation à la Première Nation.

Nous examinerons maintenant cas par cas la preuve et les arguments des parties en ce qui a trait aux huit adultes de sexe masculin membres de la bande de Duncan.

Joseph Testawits

Bien que la Première Nation ait fait valoir que Joseph Testawits n'avait pas assisté à l'assemblée de cession de 1928, nous avons déjà conclu, à la lumière des faits qui nous ont été soumis, qu'il y avait en fait assisté et qu'il y avait voté en faveur de la cession.

Le conseiller juridique de la Première Nation fait valoir trois arguments l'amenant à conclure que la résidence habituelle de Joseph Testawits n'était pas située dans la réserve ni près de cette dernière :

---

355 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 217 (Jerome Slavik).

356 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 216 (Jerome Slavik).

> [Traduction]
> La résidence de Joseph se trouvait à Spirit River. Nous le savons en premier lieu parce que sa femme [Angela] était de la région. Deuxièmement, il s'était marié dans la même région et, troisièmement, ses enfants étaient nés à Spirit River. À cet égard, le document essentiel est le certificat de naissance de la fille de Joseph Testawits, née au printemps 1928. Sur le certificat, les parents ont indiqué que leur résidence se trouvait à Spirit River.
>
> Les parents se considéraient donc eux-mêmes comme des résidents de Spirit River, même s'il est probable que (Joseph Testawits) passait le plus clair de son temps au camp de Michel Testawits, situé à l'ouest de Spirit River. Cet endroit représentait une distance d'une centaine de milles ou presque par rapport aux réserves de Duncan. En faisant le tracé sur une carte, on se rend compte qu'il s'agissait d'une distance importante à l'époque, et c'est encore une distance importante aujourd'hui. C'est pourquoi, il se considérait subjectivement lui-même comme étant résident de Spirit River[357].

Les visites de Joseph chez des parents vivant dans la réserve pendant les mois d'été auraient pu constituer une *utilisation* de la réserve, mais elles n'étaient pas assimilables, affirme le conseiller juridique, au fait de résider *près* de la réserve[358].

Le Canada répond à cette affirmation en se référant à un élément de preuve tendant à indiquer que Joseph ait pu en fait résider dans la R1 151A, à l'époque de la cession. John Testawits a rappelé que celui-ci passait le plus clair de son temps chaque année, de septembre à juin, au camp de Michel Testawits, à l'ouest de Spirit River[359] mais, lorsqu'il ne pratiquait pas le piégeage à Spirit River, [traduction] « il vivait dans la réserve 151A » et en fait, y passait le plus clair de son temps[360]. John a également indiqué que, même si Joseph pratiquait le piégeage à Spirit River pendant les mois d'hiver, sa femme Angela restait [traduction] « à la maison vraisemblablement »[361] – la maison en question étant, selon le conseiller juridique, située dans la RI 151A. Le Canada a admis en preuve la déclaration de John Testawits voulant que Joseph n'était retourné dans la réserve qu'en 1929 ou

---

357 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 74-75 (Jerome Slavik).

358 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 102 (Jerome Slavik).

359 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 48) (John Testawits).

360 Commission des revendications des Indiens, « Entrevue avec les anciens John Testawits et Ted Knott menée à l'hôtel Mile Zero, Grimshaw (Alberta) », 15 août, 1995, p. 21 (Pièce 6 de la CRI, onglet B).

361 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 50) (John Testawits).

1930 et qu'il y avait construit l'une des cinq maisons dont John disait qu'elles étaient « toutes neuves » lorsqu'il est retourné dans la réserve en 1931[362]. Toutefois, le conseiller juridique fait également référence à l'entrevue menée avec Angela Testawits dans la réserve de Duncan en 1973, entrevue dans laquelle cette dernière déclarait [traduction] : « Mon fils était déjà grand lorsque mon mari a vendu les réserves. *Nous vivions déjà ici*, mais la vente des réserves a eu lieu à Fairview[363]. » Le conseiller juridique du Canada fait valoir que, comme la durée n'est pas le facteur déterminant pour établir le « lieu de résidence habituel », on peut affirmer que, même si Joseph a pu vivre loin de la réserve pendant une partie importante de l'année, à Spirit River, son intention à cette époque était de résider dans la réserve, compte tenu qu'il y retournait régulièrement pour retrouver sa femme, lorsque prenaient fin ses activités de piégeage. Même si Joseph Testawits résidait habituellement non loin de Spirit River et ne faisait que passer dans la réserve l'été, pendant que la chasse était au point mort, il résidait quand même près de la réserve, selon le point de vue du Canada, et était habilité à voter au sujet de la cession[364].

Eban Testawits

Les parties s'entendent pour dire que, jusqu'à son décès prématuré en 1931 ou 1932, Eban Testawits résidait dans la RI 151A[365]. En fait, le conseiller de la Première Nation estime que, parmi les cinq votants inscrits à la liste de Murison, Eban Testawits était peut-être le seul habilité à voter[366].

---

362 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 48 et 88) (John Testawits et Jerome Slavik).

363 Entrevue avec Angela Testawits, 5 décembre 1973, p. 3 (Pièce 6 de la CRI, onglet G).

364 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 25.

365 Commission des revendications des Indiens, « Entrevue avec les anciens John Testawits et Ted Knott menée à l'hôtel Mile Zero, Grimshaw (Alberta) », 15 août 1995, p. 21-22 (Pièce 6 de la CRI, onglet B); transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 88) (Jerome Slavik); transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 75 (Jerome Slavik); transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 175 (Perry Robinson).

366 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 75 (Jerome Slavik).

Samuel Testawits

Étant donné que Samuel Testawits n'a pas assisté à l'assemblée de cession et n'y a pas voté, la seule raison pour laquelle il devient nécessaire d'établir son lieu de résidence et son intérêt dans la réserve est de déterminer si les exigences énoncées à l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 concernant le quorum et l'assentiment de la majorité à une assemblée de cession ont été respectées. John Testawits a indiqué que Samuel vivait dans une maison en bois rond près du ruisseau dans la RI 151A, jusqu'à sa mort en 1933[367]. La Première Nation affirme qu'à l'exclusion d'Eban Testawits, Samuel était le seul homme membre de la bande et âgé de 21 ans à résider dans l'une des réserves de la bande[368]. Toutefois, en dépit du fait qu'il était le membre de la bande pour qui il aurait sans doute été le plus facile d'assister à l'assemblée de cession, Samuel était absent, un fait que, à la lumière de son apparente opposition à la cession, la Première Nation considère comme soulevant des doutes quant à la tenue même d'une assemblée de cession[369].

Le Canada ne soulève aucun argument concernant Samuel étant donné que, à son point de vue, la Première Nation a admis que Samuel résidait habituellement dans la réserve en question ou près de cette dernière, et qu'il y détenait un intérêt[370].

John Boucher

Les éléments de preuve concernant le lieu de résidence de John Boucher sont contradictoires. John Testawits, qui n'a jamais rencontré ni connu John Boucher, a néanmoins déclaré que la résidence permanente de John Boucher était une maison en bois rond située dans la partie sud-ouest de la RI 151A[371]. Et il a même ajouté :

---

367 Entrevue avec Ben Basnett, 25 février, 1992, p. 34 (Pièce 6 de la CRI, onglet A); Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 3 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4).

368 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 29.

369 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 29.

370 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 175 (Perry Robinson).

371 Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 3 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4).

> [Traduction]
> John Boucher est décédé avant que je revienne chez moi en 1931. À cette époque, il était déjà très vieux. James Boucher occupait la maison de John, lorsqu'il est décédé. Lorsque que je suis revenu de la mission de Grouard en 1931, je me rappelle très clairement que James Boucher vivait dans une maison en bois rond dans la réserve indienne n° 151A, qui avait été la résidence de John Boucher. Pour autant que je puisse me rappeler, avant 1928, ni John ni James Boucher n'avaient vécu dans l'une quelconque des réserves situées près de la rivière [RI 151B à RI 151G]. Ils vivaient à l'année dans une maison en bois rond située dans la partie sud-ouest de la RI 151A[372].

La déclaration qui précède paraît contradictoire en regard de la déclaration solennelle faite par le fils de James Boucher et petit-fils de John Boucher, Ben Boucher :

> [Traduction]
> 4. Mon grand-père était John Boucher, qui était membre de la bande indienne de Duncan. Il vivait à 2½ milles au nord de Gage, non loin d'un secteur que l'on appelait Hay Lake [également appelé Moss Lake][...]
>
> 6. Si ma mémoire est bonne, mon grand-père n'a jamais vécu dans la réserve indienne de Duncan. En 1928, il vivait près de Hay Lake, au nord de Fairview.
>
> 7. Mon grand-père avait 85 ans à son décès, au cours de l'hiver 1936-37. Il a été enterré près du chemin de fer du secteur de Gage, un mille à l'ouest de l'endroit où il vivait[373].

De la même manière, Ted Knott a relaté avoir vu John Boucher pour la dernière fois au cours de la période de 1932 à 1934 à Moss Lake, l'endroit où Knott a toujours vu Boucher et a toujours pensé qu'il vivait[374]. La Commission relève également que, dans les 33 années qui ont suivi la signature du Traité 8 en 1899, jusqu'à la dernière année où il a touché ses annuités, soit 1931, John Boucher a été payé 16 fois au cours de ces années, et il l'a été dans la région de la RI 152, notamment 14 fois à Dunvegan et une fois à Hay Lake et une autre à Fairview. Les 17 autres années, il aurait

---

372 Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 7 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4).

373 Déclaration solennelle de Ben Boucher, 21 décembre 1995, p. 1-2 (Pièce 6 de la CRI, onglet D).

374 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 30 et 76) (Ted Knott).

apparemment été payé à Peace River Landing (trois fois), à Peace River Crossing (neuf fois), dans la réserve de Duncan (deux fois), et une fois à Grouard, à Vermilion et à Old Wives Lake, respectivement[375].

Après avoir examiné l'ensemble des éléments de preuve qui précèdent, avant les plaidoiries de la présente enquête, le Canada écrivait :

> [Traduction]
> Bien que, à la lumière des renseignements qui précèdent, on puisse prétendre que John Boucher résidait dans la RI 151A, les témoignages de Ben Boucher et de Ted Knott, de même que le fait que John Boucher recevait régulièrement ses annuités en vertu du traité dans les environs de la réserve de Beaver n° 152 et à Dunvegan, tandis que d'autres membres de la bande recevaient leurs annuités dans la réserve de Duncan, permettent de penser que John Boucher résidait probablement de manière habituelle dans la région de Moss Lake. Toutefois, nous estimons que cet endroit est situé « près » de la réserve [...] et qu'il était admissible à voter au sujet de la cession[376].

Selon le conseiller juridique du Canada, Moss Lake se trouve à environ un mille de Fairview, et Fairview se trouve à environ 18 milles (29 kilomètres) de la RI 151A[377].

D'après la Première Nation, toutefois, John Boucher ne résidait pas dans les réserves de la bande et n'utilisait pas ces dernières, et il n'avait aucun lien ou rapport avec ces réserves[378]. En outre, la résidence de Boucher n'est pas mise en doute, puisque le Canada a reconnu qu'il avait résidé dans la région de Moss Lake en 1928. Selon le conseiller juridique de la requérante, ses véritables liens se trouvaient avec la bande de Beaver, étant donné qu'il a vécu et est mort à Moss Lake dans la RI 152 et qu'il s'est marié avec la fille du chef de la bande de Beaver[379]. En somme, la Première Nation fait valoir que John Boucher, son fils James et les frères Leg [traduction] « étaient des exemples

---

375 Listes des bénéficiaires du traité, bande de Duncan, 1910-1936, Archives provinciales de l'Alberta (Documents de la CRI, p. 716-783); base de données comparative des listes de bénéficiaires (Pièce 15 de la CRI, vol. 1).

376 Bruce Becker, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, Revendications particulières à Jerome N. Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 28 mai 1997, p. 10 (Pièce 14 de la CRI).

377 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 180 (Perry Robinson).

378 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 55 transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 101 (Jerome Slavik).

379 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 71-72 (Jerome Slavik).

classiques d'Indiens qui figuraient sur la liste des membres de la bande, mais qui ne résidaient pas près de cette dernière et qui ne détenaient certainement aucun intérêt » dans la réserve[380].

James Boucher

John Testawits a relaté qu'en 1931, James Boucher vivait dans une maison en bois rond dans la RI 151A, maison qui avait été la résidence de John Boucher[381]. Il a également déclaré que James Boucher a résidé dans la RI 151A pendant la majeure partie de sa vie[382], qu'il a vécu au moins une partie de sa vie dans l'une des cinq maisons construites en 1929 ou 1930. Il semble que la maison ait initialement été occupée par Annie Laprete[383], et que James Boucher n'y ait pas emménagé avant le décès de cette dernière au début des années 1930[384]. Cet élément d'information semble concorder avec la déclaration solennelle de Ben Boucher :

> [Traduction]
>
> 3. Mon père est James Boucher et ma mère, Justine, était une Indienne beaver provenant de la région de Moss Lake, non loin de l'emplacement actuel de la ville de Fairview [...]
>
> 8. Mon père est né à Fairview. En 1928, mon père, James Boucher, vivait à Moss Lake, dans la réserve indienne de Beaver n° 152. C'est là qu'il vivait lorsque je suis parti pour l'école de la mission de Grouard, en 1933. Il a déménagé dans la réserve de Duncan en 1933 ou 1934, à l'époque où je fréquentais l'école. Cela m'a été dit par ma soeur Mary, à Grouard.

---

380 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 101 (Jerome Slavik).

381 Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 7 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4).

382 Entrevue avec Ben Basnett, 25 février 1992, p. 35 (Pièce 6, de la CRI, onglet A); Commission des revendications des Indiens, « Entrevue avec les anciens John Testawits et Ted Knott menée à l'hôtel Mile Zero, Grimshaw (Alberta) », 15 août 1995, p. 22 (Pièce 6 de la CRI, onglet B).

383 La graphie du nom d'Annie Laprete a changé selon les listes de bénéficiaires au fil des ans, mais il s'agit sans aucun doute de la même Anna LaPretre dont il est question plus loin dans le présent rapport dans un extrait de la déclaration solennelle de John Testawits : Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 3 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4).

384 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 48-49) (John Testawits).

9. À l'âge de 10 ans, je suis entré à l'école de la mission, à Grouard. Lorsque je revenais de Grouard pour les vacances d'été, je vivais avec mon père dans la réserve indienne de Duncan. J'ai terminé mes études à l'âge de 17 ans, au terme de ma 10e année.

10. Je suit métis, étant donné que mon père et moi avons obtenu notre émancipation de la bande de Duncan. J'ai quitté la réserve de Duncan en 1938[385].

Dans l'entrevue qu'il a donnée le 25 février 1992, Ben Basnett a indiqué que James Boucher « ne vivait à aucun endroit en particulier » et qu'il se contentait de camper, où bon lui semblait, qu'il passait ses hivers dans le nord et « et qu'ils revenaient à Fairview, où ils passaient l'été »[386]. Ted Knott a relaté que James Boucher « passait beaucoup de temps » à Hay Lake, au nord de Gage[387].

Le Canada fait valoir ce qui suit, en réponse aux témoignages qui précèdent :

> [Traduction]
> La déclaration de Ben Boucher, appuyée dans une mesure limitée par la déclaration de Ted Knott et de Ben Basnet, et par le fait que James Boucher est né à Fairview, qu'il s'est marié avec une femme de la bande de Beaver et qu'il touchait régulièrement ses annuités en vertu du traité dans les environs de la réserve n° 152 de Beaver et de Dunvegan, permet de penser que James Boucher résidait probablement de manière habituelle dans la région de Moss Lake. Toutefois, nous estimons que cet endroit se trouve « près » de la réserve, pour les raisons mentionnées précédemment, et qu'il était habilité à voter au sujet de la cession[388].

La Première Nation soutient que James Boucher n'a pas résidé dans les réserves de Duncan, qu'il n'en a fait aucune utilisation, et qu'il n'avait aucun lien ou affiliation avec ces dernières[389]. La Première Nation fait plutôt valoir que James était marié avec une femme de la bande de Beaver, qu'il n'a déménagé dans les réserves de Duncan qu'en 1933 ou 1934, qu'il n'y a résidé que pendant quelques années, avant d'être émancipé, en même temps que son fils Ben, et qu'il était lié par

---

385 Déclaration solennelle de Ben Boucher, 21 décembre 1995, p. 1-2 (Pièce 6 de la CRI, onglet D).

386 Entrevue avec Ben Basnett, 25 février 1992, p. 26 (Pièce 6 de la CRI, onglet A).

387 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 31) (Ted Knott).

388 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 44.

389 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 101 (Jerome Slavik).

mariage, par son lieu de résidence et par ses liens sociaux avec la bande de Beaver. Étant donné que le Canada reconnaît que James Boucher résidait dans la région de Moss Lake en 1928, la Première Nation invite la Commission à conclure qu'il ne résidait pas dans les réserves de la bande ni près de ces dernières, et qu'il n'y détenait aucun intérêt[390].

Emile Leg

La personne qui suscite le plus de controverse dans le cadre de la présente enquête est Emile Leg. Ben Basnett a indiqué qu'Emile [traduction] « ne vivait nulle part en particulier », mais qu'il [traduction] « montait simplement un tipi, à un endroit ou à un autre, et qu'il y restait ». Toutefois, il a également déclaré qu'Emile se trouvait constamment dans les réserves indiennes de Beaver, à Eureka River ou à Fairview, et qu'il a vécu presque toute sa vie dans la région d'Eureka River, à environ 70 milles de Berwyn et de la RI 151. Pour ce qui est de savoir où Emile pratiquait le piégeage, [traduction] « on les voyait revenir au printemps et personne ne savait où ils allaient, la moitié du temps »[391]. Il a dit croire qu'Emile a vécu pratiquement toute sa vie dans la région d'Eureka River, où il pratiquait le piégeage[392].

De la même manière, Ted Knott a indiqué qu'Emile vivait non loin de Worsley, qui se trouve à l'ouest d'Eureka River, à environ 80 milles de la région de Grimshaw/Berwyn[393]. Il a relaté qu'Emile pratiquait le piégeage à Hay River, soit au nord et à l'ouest de Worsley, et qu'il revenait au poste de traite de Herb Lathrop, à Worsley, pendant une partie de l'été. Emile passait en outre une partie de chaque été à cueillir des baies à Fort St. John, avant de retourner au poste de Lathrop, à la fin d'août, pour acheter des fournitures et ensuite retourner dans le nord à son aire de piégeage pour l'hiver[394]. Knott devait d'ailleurs ajouter ceci :

---

390 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 72 (Jerome Slavik).

391 Entrevue avec Ben Basnett, 25 février 1992, p. 8, 10 et 13-14 (Pièce 6 de la CRI, onglet A).

392 Déclaration solennelle de Ben Basnett, 7 juillet 1992, p. 1 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 5).

393 Commission des revendications des Indiens, « Entrevue avec les anciens John Testawits et Ted Knott menée à l'hôtel Mile Zero, Grimshaw (Alberta) », 15 août 1995, p. 8 (Pièce 6 de la CRI, onglet B).

394 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 21) (Ted Knott); déclaration solennelle de Ted Knott, 25 septembre 1992, p. 2 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 6).

[Traduction]

6. Pendant les années où j'ai connu Emile Leg, je crois que les habitudes que j'ai décrites précédemment fournissent une idée assez juste de ses activités et de ses déplacements tout au long de l'année. Personnellement, je crois qu'Emile Leg n'avait aucun lieu de résidence fixe, qu'il pratiquait le mode de vie traditionnel des Indiens, c'est-à-dire qu'il se déplaçait dans certains secteurs du nord de l'Alberta et du nord-est de la Colombie-Britannique. Ces régions sont toutes situées à une distance considérable des réserves indiennes où les membres de la bande de Duncan résidaient.

7. J'ai fréquenté la réserve indienne de Duncan toute ma vie, et je n'ai jamais vu Emile Leg dans la réserve. À ma connaissance, Emile Leg n'a jamais résidé dans les réserves indiennes mises de côté à l'usage et au profit de la bande de Duncan.

8. Je crois qu'Emile Leg n'avait aucun lien étroit avec quelque bande que ce soit, et qu'il menait une vie de nomade, apparentée au mode de vie traditionnel indien[395].

Les éléments qui précèdent concordent avec les déclarations de John Testawits selon lesquelles il connaissait effectivement Emile Leg, et pas seulement pas l'intermédiaire de sa mère, laquelle lui avait dit que les frères Leg étaient des interprètes pour les agents des Indiens et que, de ce fait, ils ne faisaient que passer dans les réserves de Duncan, et n'y vivaient pas[396]. Selon lui, « le lieu de résidence » d'Emile se trouvait à Eureka River[397], où il vivait la plupart du temps, et Émile appartenait à la bande de Beaver[398].

La Première Nation fait valoir qu'Emile et Francis Leg ont adhéré au traité en tant que membres de la bande de Beaver en 1900 et qu'ils sont ensuite passés à la bande de Duncan, en même temps que leur mère veuve, en 1905. Lorsqu'Emile est décédé, à 34 ans, à Eureka River, il avait vécu

---

395 Déclaration solennelle de Ted Knott, 25 septembre 1992, p. 2 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 6).

396 Entrevue avec Ben Basnett, 25 février 1992, p. 23 (Pièce 6 de la CRI, onglet A); transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 72-73) (John Testawits); déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 8 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4).

397 Commission des revendications des Indiens, « Entrevue avec les anciens John Testawits et Ted Knott menée à l'hôtel Mile Zero, Grimshaw (Alberta) », 15 août 1995, p. 9 (Pièce 6 de la CRI, onglet B).

398 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 43) (John Testawits).

à cet endroit pendant presque toute sa vie adulte, n'ayant jamais vécu dans les réserves de Duncan proprement dites ou n'en ayant jamais fait usage[399]. Pour résumer, le conseiller juridique de la Première Nation soutient qu'Emile Leg n'a pas résidé près de ces réserves et n'y détenait aucun intérêt, ce qui le rendait inadmissible à participer à l'assemblée de cession de 1928[400].

Pour sa part, le Canada reconnaît qu'Emile Leg s'est marié avec une femme de la bande de Beaver en 1914 et qu'il a reçu ses annuités en vertu du traité pendant presque toute la décennie des années 1920 ayant précédé la cession, à Dunvegan ou dans la réserve de Beaver. Le conseiller juridique du Canada admet en outre qu'Emile est décédé à Eureka River en 1934, après avoir vécu dans le district pendant 16 ans, et qu'il fut inhumé dans la réserve indienne de Clear Hills de la bande de Horse Lake (qui faisait auparavant partie de la bande de Beaver), au nord d'Eureka River. Néanmoins, soutenant qu'une « interprétation plus large du mot ' près ' a du sens », le conseiller juridique conclut :

> [Traduction]
> À la lumière des renseignements qui précèdent, il semble vraisemblable qu'Emile Leg ait résidé de façon habituelle dans la région de Clear Hills/Worsley. Toutefois, nous sommes d'avis que l'endroit où ii vivait était situé « près » de la réserve [...] et qu'il était habilité à voter au sujet de la cession[401].

Francis Leg

Comme Samuel Testawits, Francis Leg n'a pas assisté à l'assemblée de cession ou n'y a pas voté, mais il est nécessaire de tenter de déterminer s'il était admissible à le faire, afin d'établir si les dispositions de l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 concernant le quorum et l'assentiment de la majorité ont été respectées. Malheureusement, les éléments de preuve concernant Francis Leg sont minces. Ainsi que nous l'avons déjà vu, John Testawits se rappelle avoir entendu sa mère lui dire que les Leg ne vivaient pas dans la réserve de Duncan, et qu'ils ne s'y rendaient que lorsque la

---

399 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 74 (Jerome Slavik); transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 85-86) (Jerome Slavik).

400 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 101 (Jerome Slavik).

401 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 38-40; transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 181 (Perry Robinson).

chose était nécessaire, pour servir d'interprètes à l'agent des Indiens[402]. Testawits ne connaissait pas Francis Leg, mais savait de lui qu'il était un membre de la bande de Beaver, et non de la bande de Duncan[403]. Ni Basnett, ni Ted Knott n'on pu fournir de renseignements additionnels concernant Francis Leg.

La Première Nation fait valoir que, comme dans le cas d'Emile Leg, Francis n'était pas lié ni n'avait de rapports avec la bande de Duncan et que ce dernier ne résidait pas dans la réserve et ne l'utilisait pas non plus[404]. En fait, la Première Nation va jusqu'à dire [traduction] qu'« il n'existe pas d'élément de preuve indiquant que Francis Leg ait jamais résidé dans la réserve de Duncan, [...] que son lieu de résidence était inconnu »[405], et que, conséquemment, il ne résidait pas près de la réserve et n'y détenait pas d'intérêt. Ici encore, le Canada rétorque que, pour peu que l'on interprète le terme « près » de manière large, Francis Leg peut à juste titre être considéré comme un votant admissible[406].

Alex Mooswah

Les éléments de preuve sont encore plus minces en ce qui concerne Alex Mooswah que pour Francis Leg, et les éléments de preuve dont nous disposons sont contradictoires. Ted Knott soutient avoir connu Mooswah lorsque ce dernier était au début de la vingtaine, et qu'il a vu Mooswah pour la dernière fois au poste de Ben Basnett à Eureka River. Toutefois, à un certain moment pendant sa déposition, Knott a laissé entendre que cela s'était passé en 1923 ou 1924, et dans un autre passage, il a indiqué que c'était peut-être pendant l'été ou l'automne 1935[407]. L'examen de la liste annuelle des bénéficiaires du traité révèle que, suite au décès de son père Modeste Mooswah pendant l'épidémie de grippe de 1919, Alex Mooswah a continué de percevoir ses annuités sous le numéro de Modeste, jusqu'en 1935. Il a touché ses paiements quatre fois avec son père à Dunvegan ou dans

---

402 Entrevue avec Ben Basnett, 25 février 1992, p. 23 (Pièce 6 de la CRI, onglet A).

403 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 44) (John Testawits); déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 8 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4).

404 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 101 (Jerome Slavik).

405 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 74 (Jerome Slavik).

406 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 181 (Perry Robinson).

407 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 33 et 78-79) (Ted Knott).

la réserve de Beaver, entre 1915 et 1919, mais les listes indiquent généralement qu'il a reçu ses paiements avec le reste de la bande de Duncan durant les années 20, y compris en 1928. Dans les années 30, il a régulièrement reçu ses annuités à Fort St. John (C.-B.).

À la lumière de ces renseignements, la Première Nation fait valoir qu'Alex Mooswah [traduction] « aurait peut-être dû figurer sur la liste des votants, alors qu'il n'y figurait pas »[408].

Conclusion

La Commission est d'avis qu'en évaluant l'admissibilité de ces personnes, il est important de tenir compte des réalités propres à la région visée par le Traité 8, en 1928. Les gens de la bande de Duncan, comme les gens de bien d'autres bandes visées par le Traité 8, pratiquaient la chasse et le piégeage comme moyens de subsistance. Ces personnes étaient mobiles et se déplaçaient loin de chez elles chaque année pour entretenir leurs aires de piégeage et pour traquer le gibier. Bien qu'il soit possible que ces personnes n'aient pas vécu dans aucune des réserves, ni même à proximité d'une réserve, pendant le plus clair de n'importe quelle année, elles n'en retournaient pas moins à leurs réserves de temps à autre et y percevaient leurs annuités ensemble. En dépit de leur mode de vie nomade, la plupart de ces personnes considéraient toujours leurs réserves – et en particulier la RI 151A – comme étant leur « lieu de résidence », vers lequel elles étaient attirées, du fait de leur longue, bien que sporadique, association avec elles. Comme l'indiquait John Testawits dans sa déclaration solennelle du 3 décembre 1991 :

> [Traduction]
> 9. La famille de Duncan Testawits vivait dans la réserve numéro 151A avant le traité et y a vécu après le traité. Cette réserve était d'ailleurs connue sous le nom de « réserve de la famille de Duncan ». *Les membres de la famille et la communauté dans son ensemble s'éloignaient des différentes réserves et y revenaient à différentes époques de l'année*. Toutefois, la plupart d'entre eux y possédaient des résidences permanentes consistant en des constructions en rondins dans la réserve numéro 151A et visitaient les autres réserves. Les maisons en bois rond de la réserve 151A étaient occupées par John Boucher (coin sud-ouest), Anna La Pretre (au ruisseau), Joseph Testawits (coin nord-ouest), Julia Testawits (au ruisseau), Margaret ou Jimmy Testawits (fils de Joseph) (sud sud-ouest), et Samuel Testawits (au ruisseau)[...].

---

408 Transcription de la CRI, 6 septembre 1995 (Pièce 6 de la CRI, onglet C, p. 90) (Jerome Slavik).

> 33. Je me souviens d'avoir entendu mon oncle Samuel me dire, et je me souviens très bien du moment, que *les gens se déplaçaient beaucoup et fréquemment*. Ils chassaient l'original au sud de Peace River et pratiquaient le piégeage dans la même région en hiver. Ils passaient les mois d'été dans la réserve 151A et une partie de leur temps dans la réserve 151, alors connue sous le nom de réserve de Berwyn. De plus, ils se déplaçaient fréquemment dans la région à la recherche de travail chez les rares colons qui étaient dans la région à cette époque[409].

Il ressort de ces déclarations que la RI 151A semblait former le point de rassemblement de la bande, et que les membres de cette dernière visitaient de temps à autre les autres parcelles de terres de réserve. À la lumière de ces faits, la Commission conclut qu'il serait inutile de triturer le sens des termes « détenir un intérêt » et « près » d'une manière qui priverait un grand nombre des personnes visées par le Traité 8, et en particulier les membres de la bande de Duncan, de pouvoir participer à une décision aussi importante que l'aliénation de leurs réserves.

À partir de la preuve et des arguments qui précèdent, nous avons tiré les conclusions qui suivent :

- Étant donné que les parties semblent convenir que Eban et Samuel Testawits résidaient habituellement dans la RI 151A et y détenaient un intérêt, nous concluons que, même si Eban est le seul des deux qui a vraiment assisté à l'assemblée de cession et y a voté, les deux avaient le droit de le faire.

- En ce qui concerne Joseph Testawits, John Testawits a affirmé que Joseph n'avait construit une maison dans la RI 151A et y avait emménagé qu'en 1929 ou 1930, mais Angela Testawits a déclaré que la famille avait déjà déménagé dans la réserve à l'époque de la cession, en 1928. Pour les raisons que nous avons déjà indiquées, nous considérons que le témoignage d'Angela a plus de poids et de pertinence. Les observations de John ne sont pas entièrement contradictoires, non plus, puisqu'une maison construite en 1928 pourrait toujours avoir eu l'air aussi neuve en 1931 lors du retours de John qu'une maison qui a été construite en 1929 ou 1930, et que, de toute façon, la famille aurait pu s'être déjà établie dans la réserve, même si la maison neuve en question *a été* construite au cours de l'une des deux années suivantes. Nous sommes également d'avis que le fait qu'une nouvelle maison ait été construite ou allait être construite témoigne de l'intention de Joseph Testawits, en date de 1928, de faire de la RI 151A son lieu de résidence permanente. Il est aussi à remarquer qu'Angela Testawits demeurait « à la maison » dans la RI 151A pendant que Joseph chassait

---

409 Déclaration solennelle de John Testawits, 3 décembre 1991, p. 3 et 10-11 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 4).

et piégeait, mais qu'il revenait avec elle pendant la saison morte d'été. Nous concluons que Joseph Testawits résidait ordinairement dans la réserve ou près de celle-ci, et y détenait un intérêt, et qu'il était par conséquent habilité à voter à l'assemblée de cession de 1928.

- La preuve relative à Alex Mooswah est incomplète, mais la Commission a déjà conclu qu'il était membre de la bande et assez vieux pour être habilité à voter. La Première Nation affirme qu'il aurait dû être sur la liste des votants et la seule objection manifestée par le Canada a trait à son âge. Nous concluons donc que, au moment de la cession, il résidait ordinairement dans la réserve ou près de celle-ci, et y détenait un intérêt, ce qui le rendait habile à voter concernant sa cession.

- La Commission s'est penchée en détail sur la situation d'Emile Leg et de son frère Francis. Étant donné l'importance de permettre aux membres de la bande de participer aux procédures de cession touchant leurs terres de réserve, nous hésitons à exclure les frères Leg de la liste des personnes habilitées à voter en application du paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927. Néanmoins, nous devons conclure qu'ils n'étaient pas habilités à voter. Ils n'étaient tous deux membres de la bande de Duncan que de nom, car ils sont nés au sein de la bande de Beaver et étaient enfants lorsque cette bande a adhéré au Traité 8 en 1899. Ils sont passés à la bande de Duncan avec leur mère devenue veuve en 1905, mais ils ont vécu virtuellement toute leur vie d'adulte à Eureka River, près de la RI 152C de la bande de Beaver, à une distance importante des réserves de Duncan. John Testawits a indiqué qu'il ne connaissait pas les Leg et qu'il semble qu'ils ne revenaient dans les réserves de Duncan qu'à l'occasion avec l'agent des Indiens en tant qu'interprètes et pour toucher leurs annuités. Les témoignages de Ben Basnett et de Ted Knott montrent que les Leg résidaient ordinairement aux environs de Eureka River, et Knott a indiqué qu'il n'avait jamais vu Emile Leg dans la réserve de Duncan. Même si les listes de bénéficiaires du traité montrent que les Leg ont constamment été payés avec la bande de Duncan avant 1919, au début avec leur mère et par la suite sous leurs propres numéros d'Indiens, et qu'ils ont reçu leurs annuités dans la réserve de Duncan à au moins trois reprises au milieu des années 1920, nous ne sommes pas convaincus que des retours occasionnels dans la réserve aux seules fins de recevoir des annuités constituaient un lien raisonnable avec la bande ou les réserves sous le régime du paragraphe 51(2). Malgré le fait que Joseph Testawits, Eban Testawits et James Boucher ont tous attesté dans l'affidavit de cession « qu'aucun Indien n'a assisté ou voté à ce conseil ou cette réunion sans être membre de la bande ou intéressé aux terres mentionnées dans ladite cession[410] », nous concluons que les Leg n'étaient ni ordinairement résidents dans la réserve ou près de celle-ci, ni détenteurs d'un intérêt suffisant dans la réserve pour avoir le droit de participer à l'assemblée de cession de 1928 ou pour y voter.

- La preuve concernant John et James Boucher, contrairement à celle touchant les frères Leg, montre qu'ils avaient un lien beaucoup plus étroit avec les réserves de la bande de Duncan, ayant passé la majeure partie de leur vie sur ces terres et autour de celles-ci. Ils résidaient

---

410 Affidavit de cession, 19 septembre 1928 (Documents de la CRI, p. 261).

> ordinairement à Moss Lake en 1928, à une distance de seulement 18 milles (29 km) de la RI 151A et relativement beaucoup plus près que les Leg des réserves de la bande. La preuve dont dispose la Commission montre aussi que les membres de la bande de Duncan se regroupaient souvent et recevaient leurs annuités à la RI 152, dans laquelle se trouve Moss Lake, ce qui plaçait régulièrement les Boucher parmi leurs congénères membres de la bande. En effet, l'année de la cession elle-même, l'agent Laird faisait observer qu'il avait trouvé la majorité des membres de la bande dans la RI 152 lorsqu'il était arrivé plus tôt au cours de l'année pour distribuer les annuités. En outre, alors que Ted Knott et John Testawits ont laissé entendre dans leurs témoignages que les Leg étaient rarement, voire jamais, dans les réserves de Duncan, on ne dispose d'aucun élément de ce genre au sujet des Boucher. En réalité, il semble d'après le témoignage de John Testawits qu'après les cessions des réserves de Duncan et de la RI 512 de Beaver en 1928, John Boucher a peut-être déménagé dans l'une des cinq nouvelles maisons de la RI 151A, où, après son décès, lui ont succédé Annie Laprete et plus tard son fils James. Il semble aussi que les deux Boucher, comme d'autres membres de la bande, voyageaient beaucoup dans la région entre la RI 152 et les diverses réserves de la bande de Duncan. À notre avis, ces faits démontrent un lien raisonnable avec la bande et ses réserves, et nous concluons que John et James Boucher résidaient tous deux dans les réserves ou près de celles-ci et détenaient un intérêt dans les réserves. En conséquence, ils étaient habilités à participer à l'assemblée de cession de 1928 et à y voter.

En somme, nous concluons que, sur les sept personnes indiquées sur la liste des votants établie par William Murison – Joseph Testawits, Eban Testawits, Samuel Testawits, John Boucher, James Boucher, Emile Leg et Francis Leg – cinq étaient habilitées à être présentes : les trois frères Testawits et les Boucher. Emile et Francis Leg n'étaient pas habilités à voter, ce qui signifie que, étant donné notre conclusion qu'Alex Mooswah *aurait dû* être sur la liste, le quorum de la bande et la majorité des électeurs doivent être déterminés sur la base de six votants admissibles.

Autres participants à l'assemblée de cession

Il convient de rappeler que le paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927 stipule que « Nul Indien ne peut voter ni assister à ce conseil, à moins de résider habituellement dans ou près de la réserve en question, ou d'y avoir un intérêt ». Bien qu'il soit clair que seulement cinq personnes *ont voté* à l'assemblée, il est plus difficile de déterminer combien d'autres Indiens étaient *présents* à l'assemblée et si parmi ces autres personnes présentes certaines auraient dû ne pas s'y trouver, en vertu du paragraphe 51(2). Les parties n'ont fait valoir aucun argument à ce sujet, mais la Commission a relevé certains éléments tendant à indiquer que des Indiens n'ayant pas d'intérêt dans les réserves de Duncan étaient présents à l'assemblée de cession.

Dans la demande qu'il a soumise pour obtenir un second paiement de 50 $ à prélever sur le produit de l'enchère publique, pour chaque membre de la bande, l'agent des Indiens Harold Laird relatait, le 29 octobre 1929 [traduction] « qu'*une majorité des membres de cette bande étaient présents dans la réserve de Beaver n° 152 lorsque les cessions ont été consignées auprès des deux bandes*, et promesse a été faite à la bande de Beaver que cette dernière obtiendrait un paiement de 50 $ pour chaque membre à l'automne 1928, et un second paiement de 50 $ en 1929 »[411]. Cette déclaration donne à entendre que les membres des deux bandes, dont le commissaire aux Indiens William Graham a dit que [traduction] « tous vivaient comme une seule et même bande »[412], pourraient bien avoir tous été présents lors des cessions de leurs réserves respectives.

Nous avons également tenu compte de la déclaration qui suit, de la part d'Angela Testawits :

> [Traduction]
> Richard [Lightning] : À propos des transactions de votre mari concernant les réserves, à combien d'années cela remonte-t-il, d'après votre souvenir?
>
> Angela : Je ne saurais dire. Si je pouvais voir les gens qui étaient là; *trois des personnes qui étaient là sont encore vivantes*.
>
> Richard : Pouvez-vous me donner leurs noms?
>
> Angela : *L'un d'eux est mon frère, il s'appelle Francis Naposis*; l'autre vit à Grouard ou à High Prairie; j'aimerais bien le voir. Il s'agit d'un homme blanc qui comprend un peu le cri, il pourrait dire exactement quelle superficie de terre nous avions. Il est peut-être décédé; je n'ai pas entendu parler de lui depuis longtemps. J'ai dit à John Spring (Testawich) de s'informer à son sujet; il saurait de quoi il en retourne. C'est lui qui a guidé les arpenteurs. Je ne me rappelle pas son nom. Si j'allais à Grouard, il suffirait que je m'informe pour connaître son nom. L'autre homme est Phillip Knot, qui pourrait vous dire à combien d'années remontent les événements[413].

---

411 Harold Laird, agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 29 octobre 1929, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Pièce 6 de la CRI, onglet F).

412 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, au secrétaire des Affaires indiennes, 31 août 1929, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 2 (Documents de la CRI, p. 348).

413 Entrevue avec Angela Testawits, 5 décembre 1973, p. 5 (Pièce 6 de la CRI, onglet G).

Parmi les personnes identifiées par Angela Testawits, le « blanc » ne saurait être pris en considération puisque, comme il n'est pas Indien, il ne lui était pas interdit d'être présent, en vertu du paragraphe 51(2). De la même manière, la liste des bénéficiaires du traité de 1939 pour la bande de Duncan indique que la veuve d'Emile Leg, Rosalie Laglace, s'était mariée avec un dénommé Phillip Knott, qui était décrit sur la liste des bénéficiaires comme étant un « métis », ce qui, si la chose est vraie, signifierait que la cession ne saurait être contestée sur la base de sa présence, puisque techniquement, il n'était pas un Indien non plus. En ce qui concerne Angela elle-même, même si elle n'était pas habilitée à voter parce qu'elle était une femme, il ne lui était pas interdit non plus d'être présente puisque, comme son mari Joseph, on présume qu'elle résidait dans les réserves ou près de ces dernières, et qu'elle y avait un intérêt. Toutefois, Francis Naposis, s'il s'agit d'un Indien, n'aurait pas été autorisé à assister à l'assemblée concernant la cession, étant donné que son nom ne figurait sur aucune des listes des bénéficiaires du traité, de la cession ou des paiements d'intérêts, en tant que membre de la bande de Duncan.

Il semble, d'après l'affidavit du 21 septembre 1928 relatif à la cession de la RI 152 de la bande de Beaver que le « Francis Naposis » identifié par Angela Testawits puisse être le « François Napasis » dont le nom figurait parmi les dirigeants qui ont attesté la cession par la bande[414]. Des éléments montrent qu'Angela est à Spirit River avant que le Traité 8 soit conclu[415], si bien qu'il n'y a pas lieu de se surprendre que son frère ait été membre et dirigeant de la bande de Beaver. En outre, dans son rapport au sujet d'une visite à l'agence du Petit Lac des Esclaves remontant au début de 1931, Murison écrivait, à propos des terres de piètre qualité qui avaient été achetées auprès d'une bande appelée bande de Dunvegan et de Grande Prairie :

> [Traduction]
> Cette réserve a été achetée à l'époque où ont eu lieu les cessions des réserves n^{os} 152 et 152A en 1928, au coût de 6.75 $ l'acre. Après avoir vu l'état des terres, je suis

---

414 Affidavit de cession de la RI 152 de la bande de Beaver, 21 septembre 1928 (Pièce 10 de la CRI, onglet A, annexe 19, p. 1). Il se peut qu'il y ait eu en réalité plus d'un Francis Naposis. Dans son document, Neil Reddekopp fait mention d'un « Francis Napasis » qui avait autour de 85 ans en 1972, donc Naposis se rapprocherait en âge d'Angela Testawits. Cependant, Reddekopp parle de Napasis comme de l'*oncle* d'Angela plutôt que de son frère. G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 128-129 (Pièce 5 de la CRI).

415 Entrevue avec Angela Testawits, 5 décembre 1973, p. 1 (Pièce 6 de la CRI, onglet G).

> convaincu que les Indiens ont finalement payé trop cher pour les obtenir, et que 3.00 $ l'acre aurait été un prix beaucoup plus juste et davantage apparenté à leur valeur. Il y a lieu de se demander si cette bande utilisera jamais ces six parcelles de terres. Seules quelques personnes y vivent – le chef, Neepee Pierre, dont la famille compte 3 personnes, *Francis Napacis dont la famille compte 5 personnes*, la veuve et les enfants de Louis Mosquitoe, les 6 personnes que compte sa famille, et trois veuves âgées. Le reste de la bande réside à Hay Lakes et à Fort St. John[...]
>
> L'autre faction de cette bande réside à 170 milles plus au sud par la route, et peut-être plus, à Horse Lakes[416].

Bien qu'il semble clair que Francis Naposis était un membre de la bande de Beaver et qu'il lui aurait été interdit d'assister à l'assemblée concernant la cession, nous ne pouvons conclure, dans les circonstances, que les vagues références faites par Laird et Angela Testawits constituent une preuve concluante que les membres de la bande de Beaver, même s'ils étaient rassemblés au même endroit que la bande de Duncan, *ont effectivement participé* à l'assemblée concernant la cession des réserves de Duncan. Au contraire, la preuve révèle que des assemblées distinctes ont été tenues avec les deux bandes, le 19 et le 21 septembre 1928.

Toutefois, étant donné qu'Émile Leg a assisté à l'assemblée sur la cession de la bande de Duncan et y a voté, en dépit du fait qu'il n'était pas habilité à le faire, il y a donc eu manquement aux dispositions du paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927, même si Francis Naposis et d'autres membres de la bande de Beaver *n'ont pas* assisté à l'assemblée de cession des réserves de Duncan. Il devient donc nécessaire de déterminer si cette infraction a pour effet d'annuler la cession consentie en 1928 par la bande de Duncan. Pour rendre une décision à cet égard, nous devrons préalablement déterminer si les dispositions du paragraphe (2) étaient impératives ou tout au plus supplétives.

Le paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927 revêt-il un caractère impératif ou simplement supplétif?

Le paragraphe 51(2) stipule que « [n]ul sauvage *ne peut* voter ni assister à ce conseil, à moins de résider habituellement dans ou près de la réserve en question, ou d'y avoir un intérêt ». La Première

---

[416] W. Murison, inspecteur des agences des Indiens, à W. Graham, commissaire aux Indiens, 6 mars 1931, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2, C-14813. Italiques ajoutés.

Nation fait valoir que, comme au moins l'une des cinq personnes à avoir assisté à l'assemblée de 1928 et à y avoir voté n'était pas habilité à le faire, l'application du paragraphe 51(2) a pour effet d'annuler tout le processus de cession *ab initio*. Cette position repose sur la présence des mots « ne peut » dans le paragraphe, qui sont réputés avoir une connotation d'obligation, et interdisent donc de façon impérative à des non-résidents ou à des personnes qui ne détiennent pas un intérêt dans la réserve en question d'être présents et de voter. La seule exception pourrait concerner le cas où le strict respect de la disposition créerait un inconvénient majeur, par exemple, dans une situation où le manquement à se conformer à la disposition n'a rien à voir avec l'objet central de la question à l'étude ou ne va pas à l'encontre de l'objet même de la disposition[417].

Le conseiller juridique de la Première Nation fait valoir que dans le présent cas, les paragraphes 51(1) et (2) utilisent non seulement les mots « ne peut », mais précisent en outre que nulle cession ne sera « valide ni obligatoire », à moins que les modalités de ces paragraphes ne soient respectées. La Première Nation déduit de cette formulation que ces paragraphes doivent être considérés comme une procédure impérative visant à prévenir les abus, la fraude, l'exercice d'une influence indue et l'exploitation, et à faire en sorte que le consentement d'une bande à une cession soit éclairé et volontaire[418]. À titre de comparaison, les paragraphes (3) et (4) prévoient tout au plus une attestation du respect des paragraphes (1) et (2); en conséquence, le défaut de se conformer aux dispositions des paragraphes (3) et (4) n'aura pas pour effet d'annuler une cession, lorsque les intentions des Indiens sont par ailleurs claires et non viciées, comme ce fut le cas dans *Apsassin*.[419]. Le conseiller juridique de la Première Nation conclut que, comme la Couronne a voulu formaliser le processus de cession dans la *Loi sur les Indiens* de même que dans les instructions de Scott à l'intention de ses agents des Indiens[420], la Commission « doit prendre garde », comme l'a dit le juge

---

417 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 40; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 84 (Jerome Slavik).

418 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 42.

419 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 40-41.

420 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 45.

McLachlin dans *Apsassin*, « de ne pas écarter les mécanismes de protection soigneusement créés en vertu de lois validement édictées »[421].

La réaction initiale du Canada à cette affirmation est que la Couronne s'est conformée à toutes les exigences de l'article 51, puisque tous les votants présents à l'assemblée sur la cession de 1928 résidaient dans la réserve en question ou près de cette dernière et y détenaient un intérêt[422]. Néanmoins, si l'on se fonde sur les motifs énoncés par le juge Killeen dans *Chippewas de Kettle et Stony Point*, le Canada reconnaît que le paragraphe (1) revêt un caractère impératif en ce qu'il exige une assemblée de cession distincte et l'assentiment de la majorité des hommes d'âge adulte de la bande à cette assemblée, puisque ces aspects de l'article 51 représentent [traduction] « l'essence même de la protection de l'autonomie de la bande dans le processus de décision »[423]. Toutefois, les conseillers juridiques du Canada laissent entendre que d'autres aspects du paragraphe (1) peuvent ne revêtir qu'un caractère supplétif. Faisant remarquer que le juge Estey, dans *Cardinal*, décrivit les critères prévus à l'article 51 comme étant de simples « mesures préventives », le conseiller juridique du Canada affirme que certains de ces critères se voulaient supplétifs, et qu'en fait, dans *Apsassin*, les critères énoncés au paragraphe (3) ont déjà été reconnus pour être effectivement supplétifs[424]. De la même façon, certains des critères énoncés aux paragraphes (1) et (2) peuvent aussi avoir simplement un caractère supplétif. Le conseiller juridique du Canada se demande donc :

> [Traduction]
> [...] qu'en sera-t-il dans une situation où toutes les autres exigences relatives à la cession seraient respectées, l'exception de celle voulant qu'une assemblée soit convoquée en conformité avec les règles de la bande? Même si la convocation d'une assemblée selon les règles de la bande constitue l'une des exigences énoncée au paragraphe 51(1), on peut supposer que si le manquement à convoquer la réunion en conformité avec les règles de la bande était la seule « lacune » que l'on observait dans le processus de cession, alors la cession pourrait ne pas être invalide. Le critère énoncé par le juge McLachlin dans *Apsassin*, dans le contexte du paragraphe 51(3), à savoir l'exigence relative à un affidavit de cession, pourrait encore s'appliquer.

---

421 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 86 (Jerome Slavik).

422 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 15 et 22.

423 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 156 (Perry Robinson).

424 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 14.

> Pour déterminer si les exigences relatives aux cessions revêtent un caractère impératif ou supplétif, il faut les examiner en regard de l'objet et de l'esprit de la loi. S'il appert que le fait de considérer l'exigence comme étant impérative serait susceptible de causer « des inconvénients sérieux », alors on peut supposer que cette exigence ne revêt alors qu'un caractère supplétif[425].

Le Canada fait en outre valoir que même si le paragraphe (1) est impératif, [traduction] « [le paragraphe] 51(2) n'est que supplétif, et la présence d'un votant inadmissible à l'assemblée comme telle, démontrée par sa signature sur le document, n'invalide pas nécessairement tout le processus de cession »[426]. Ainsi par exemple, le conseiller juridique du Canada fait valoir que si les 100 personnes inscrites sur une liste de votants votaient toutes en faveur d'une cession, il serait quand même raisonnable de donner effet à la cession, même si une personne figurant sur la liste se révélait être inadmissible. En pareil cas, les mots « ne peut » pourraient être à plus juste titre être considérés comme ayant strictement un caractère supplétif[427].

Impératif par opposition à supplétif, de façon générale

Avant de parler des auteurs faisant autorité en ce qui concerne l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, il convient d'examiner les deux causes majeures qui traitent de façon générale des dispositions législatives impératives et supplétives. La première de ces deux causes est un classique du genre, à savoir l'arrêt *Montreal Street Railway Company c. Normandin*[428], une cause relative à une requête selon laquelle le verdict d'un jury pouvait être rejeté en raison du manquement de la part d'un shérif à mettre à jour la liste des votants pour la constitution de jurys. Le Conseil privé a défini les principes essentiels dont doivent s'inspirer les tribunaux sur la question :

> [...] les lois sont silencieuses sur les conséquences de l'inobservance de ces dispositions. On soutient au nom des appelantes que cela a pour conséquence que l'instruction fut *coram non judice* et qu'elle doit être considérée comme une nullité.

---

425 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 15, note de bas de page 23.

426 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 174 (Perry Robinson).

427 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 231-233 (Perry Robinson).

428 *Montreal Street Railway Company c. Normandin*, [1917] AC 170 (CP).

> Il est nécessaire d'examiner les principes adoptés pour l'interprétation des lois de ce genre et la jurisprudence, dans la mesure où il y en a, sur le point particulier soulevé ici. On s'est souvent demandé si les dispositions d'une loi étaient supplétives ou impératives dans ce pays; on a répondu qu'*aucune règle générale ne pouvait être énoncée et qu'il fallait considérer chaque cas d'espèce que visait la loi. [...] Lorsque les dispositions d'une loi concernant l'exercice d'une fonction publique et que juger nuls et non avenus des actes exécutés en ignorance de cette obligation causerait des inconvénients généralisés sérieux, ou encore une injustice à des individus n'ayant aucun contrôle sur les responsables de cette fonction, tout en ne favorisant pas l'objet principal recherché par le législateur, il a été d'usage de statuer que ces dispositions n'étaient que supplétives et que cette ignorance, quoique condamnable, n'invalidait pas ces actes*[429].

Plus récemment, la Cour Suprême du Canada a examiné de façon plus approfondie la question du mandat (ou de l'obligation) et des directives dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada* (l'affaire *Vancouver Island Railway*)[430]. Dans cette affaire, le juge Iacobucci, au nom de la majorité, aurait préféré ne pas avoir à traiter de la question des dispositions impératives et supplétives, étant donné que selon lui, les motifs qu'il avait énoncés avaient permis de trancher l'appel, sans qu'il soit nécessaire de procéder à cet examen. Toutefois, en raison de la dissidence du juge MacLachlin, cette dernière étant d'accord avec la Cour d'appel de la Colombie-Britannique sur la question, il s'est senti obligé d'ajouter ce qui suit :

> [...] je dois [...] reconnaître que l'on est fort tenté d'associer un caractère péremptoire à l'usage de l'indicatif présent (« shall ») dans une loi. L'usage de l'indicatif présent au par. 268(2) [de la *Loi sur les chemins de fer*[431]] a-t-il un effet « impératif » ou « directif »? Le juge McLachlin entreprend de répondre à cette question en citant tout d'abord un extrait de l'arrêt *Montreal Street R. Co. c. Normandin*, [1917] A.C. 170 (C.P.), 33 DLR 195, et je n'ai rien à dire contre cette citation classique. Toutefois, je préfère mettre davantage l'accent sur ce qui est advenu de l'arrêt *Normandin* dans la jurisprudence canadienne.
>
> En particulier, je crois qu'il est pertinent de souligner que, dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 RCS 721, 19 OLR. (4th) 1,

---

429 *Montreal Street Railway Company c. Normandin*, [1917] AC 170 (CP) 174-175. Italiques ajoutés.

430 *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada*, [1994] 2 RCS 41, 114 DLR (4th) 193.

431 *Loi sur les chemins de fer*, LRC 1985, ch. R-3.

[1975] 4 W.W.R. 385 notre Cour a fait des commentaires sur le fondement doctrinal de la distinction établie dans l'arrêt *Normandin*. La Cour affirme, à la p. 741 :

> Il est difficile de vérifier le fondement doctrinal de la distinction entre ce qui est impératif et ce qui est directif. L'« injustice ou [les] inconvénients généraux graves » dont parle Sir Arthur Channell dans l'arrêt *Montreal Street R. Co. v. Normandin*, *précité*, semblent servir de fondement à la distinction appliquée par les tribunaux.

En d'autres termes, les tribunaux ont tendance à se poser la question suivante : y aura-t-il des inconvénients graves à considérer comme impérative l'exécution d'une certaine fonction prévue par la loi?

Il ne peut y avoir de doute quant à la nature de l'examen en l'espèce. Les étiquettes « impérative » et « directive » ne sont elles-mêmes d'aucun secours magique pour définir la nature d'une fonction prévue par la loi. L'examen lui-même est plutôt incontestablement axé sur les résultats. Dans le *renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, notre Cour cite, à l'appui de son point de vue, l'arrêt *R. ex rel. Anderson c. Buchanan* (1909), 44 N.S.R. 112 (C.A.), motifs du juge Russell, à la p. 130. Je crois utile de citer de nouveau ce passage :

> [TRADUCTION]
> Je ne prétends pas être capable de faire la distinction entre ce qui est directif et ce qui est impératif, et je conclus que je ne suis pas le seul à avoir le sentiment que, selon la jurisprudence, une disposition peut devenir directive s'il est très souhaitable qu'on n'y ait pas dérogé, alors que la même disposition aurait été déclarée impérative s'il n'avait pas été nécessaire de conclure en sens contraire.
>
> Lorsque la conclusion qu'une loi est impérative entraîne des inconvénients graves, on est grandement tenté de faire une exception en faveur de la prétention qu'elle est simplement directive...

Ainsi, l'application de la distinction entre ce qui est impératif et ce qui est directif est, la plupart du temps, fondée sur une question de fin et non de moyens. En ce sens, pour citer de nouveau le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, le principe est « vague » et « utilisé comme expédient » (p. 742). Cela signifie que le tribunal appelé à décider ce qui est impératif ou directif ne recourt à aucun outil spécial pour prendre sa décision. La décision repose sur le processus habituel d'interprétation législative. Cependant, ce processus suscite peut-être une préoccupation spéciale pour les inconvénients tant publics que privés auxquels donnera lieu l'interprétation adoptée.

Gardant cela à l'esprit, je reconnais que je souscris à la majorité des propos du juge McLachlin. Plus particulièrement, je suis d'accord avec elle pour dire que le texte du par. 268(2), et particulièrement l'usage qu'on y fait de l'indicatif présent

> (« shall » en anglais), donne à entendre qu'il s'agit d'une disposition impérative. En fait, dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, notre Cour a dit que le terme « shall », employé dans son sens grammatical ordinaire, est, « par présomption, impératif » (p. 737). Je suis également d'accord avec le juge McLachlin pour dire que l'économie de la *Loi sur les chemins de fer* dénote une préoccupation pour l'apport du public dans la prise de décisions concernant la suppression de service. Ces préoccupations sont réelles et urgentes, et ignorer l'utilité de l'apport du public à ce chapitre reviendrait à fermer les yeux sur au moins certains inconvénients. Cependant, j'estime que, dans la mesure où je dois tirer cette conclusion subsidiaire, la solution du juge McLachlin est axée sur les inconvénients d'entraver l'apport du public, pratiquement à l'exclusion de tous les autres types d'inconvénients, tant publics que privés[432].

Mise à part la réserve exprimée par le juge Iacobucci en ce qui concerne le processus « manifestement axé sur les résultats » qui consiste à déterminer si une disposition donnée revêt un caractère impératif ou supplétif, la partie critique de son analyse semble être que, bien que le mot « doit » est par présomption, impératif, la question en est principalement une qui relève de l'interprétation législative, processus qui « suscite peut-être une préoccupation spéciale pour les inconvénients tant publics que privés auxquels donnera lieu l'interprétation adoptée ». Toutefois, le juge Iacobucci a pris soin de souligner qu'une décision quant à savoir si une disposition est impérative ou supplétive peut donner lieu à des inconvénients tant publics que privés, et que le tribunal doit veiller à ne pas examiner accorder trop de poids à un type d'inconvénient, au détriment d'un autre.

Nous examinerons maintenant l'application de ces principes à l'article 51 de la *Loi sur les Indiens*.

Le caractère impératif par opposition au caractère supplétif, dans le contexte de l'article 51 de la Loi sur les Indiens

Il n'existe pas de cause qui tranche spécifiquement la question de savoir si le paragraphe 51(2) est impératif ou supplétif, mais certaines décisions l'abordent en *obiter*. Dans *Apsassin*, le juge Addy a été appelé, en procès, à décider si une assemblée de cession était conforme aux exigences des

---

[432] *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada*, [1994] 2 RCS 41, p. 122-124; 114 DLR (4th) 19 (juge Iaccobucci).

paragraphes 51(1) et (3). La question de l'admissibilité en vertu des dispositions du paragraphe (2) ne se posait pas. Toutefois, les parties *ne s'entendaient pas* sur la question de savoir si les différents paragraphes de l'article 51 revêtaient un caractère impératif ou simplement supplétif, et sur ce point, le juge Addy a écrit :

> Lorsqu'il s'agit de savoir si le fait de ne pas observer toutes les dispositions du paragraphe 51(3) de la Loi pourrait rendre nulle la cession, une question de droit se pose : ces dispositions sont-elles impératives ou simplement supplétives? *Dans ce dernier cas, l'inobservation n'invaliderait pas la cession elle-même ni son acceptation subséquente par le Gouverneur en conseil.*
>
> Pour trancher cette question, il faut consulter le libellé même des autres dispositions de l'article 51, qui est assez important. Le paragraphe (1) dispose que « nulle cession... n'est valide ni obligatoire, à moins que la cession... ne soit ratifiée ». Il s'agit clairement d'une disposition impérative ou substantielle. *Le paragraphe (2) détermine qui a le droit de voter à l'assemblée*, et le paragraphe (4) porte que le gouverneur en conseil peut soit accepter, soit refuser la cession. *Ces dispositions sont également clairement impératives ou substantielles*. Cependant, le paragraphe (3) prévoit les moyens par lesquels sera prouvé le fait que la cession a été reçue de façon régulière et que toutes les formalités requises ont été remplies[433].

Après examen de l'arrêt *Montreal Street Railway,* le juge Addy écrivait :

> Comme il a été précisé dans l'arrêt *Montreal Street Railway*, il faut tenir compte de l'objet de la Loi. Il semble clair que l'article 51 a été édicté pour garantir l'obtention régulière de l'assentiment de la majorité des membres adultes de la bande avant que la cession ne puisse être acceptée par le Gouverneur en conseil et ne prenne effet. Cette disposition vise à fournir des moyens de surmonter les restrictions générales apportées par l'article 50 de la Loi à la cession, la vente ou l'aliénation des terres d'une réserve indienne. En d'autres termes, la vente ou la location des terres d'une réserve indienne doit être conclue conformément aux voeux de la bande, en plus d'être bien sûr approuvée par le gouverneur en conseil. Cette dernière exigence suppose vraisemblablement que le gouverneur en conseil est convaincu que la cession a été approuvée de façon régulière, qu'elle a pour objectif le bien-être général des Indiens et que ceux-ci ne sont pas injustement privés de leurs terres.
>
> L'examen de l'objet de la Loi montre qu'une décision invalidant la cession pour la seule raison que les formalités prescrites par le paragraphe 51(3) n'ont pas été respectées ne favoriserait certainement pas la réalisation du principal objectif de la législation lorsque toutes les exigences essentielles ont été remplies. Il se pourrait fort bien que des personnes n'ayant aucune autorité sur ceux qui sont chargés de prouver

---

433 *Apsassin c. Canada*, [1988] 1 CNLR 73 (CFDPI), p. 132-133. Italiques ajoutés.

> l'observation des formalités prescrites subissent de ce fait de graves inconvénients ou fassent l'objet d'une injustice. *Contrairement au paragraphe (1) qui porte qu'en cas d'inobservation de ces dispositions, la cession n'est ni valide ni obligatoire, le paragraphe* 51(3) *n'envisage pas les conséquences du non-respect de ses exigences.* Je conclus donc que les dispositions du paragraphe 51(3) sont simplement supplétives, et non impératives[434].

Il est intéressant de relever dans cette dernière référence que le paragraphe 51(3) « n'envisage pas les conséquences du non-respect de ses exigences ». Il n'existe pas non plus de disposition à cet égard au paragraphe (2), mais le juge Addy n'en n'a pas moins conclu en *obiter* que le paragraphe (2) revêt un caractère « impératif ou substantiel ». Le juge Addy avait précédemment conclu que le non-respect d'une disposition simplement supplétive « n'invaliderait pas la cession »[435], observation qui nous amène à inférer que le non-respect du paragraphe (2), si ce dernier était impératif, *aurait pour effet* de rendre la cession nulle *ab initio*. Enfin de compte, le juge Addy statua que « les exigences essentielles... » du paragraphe 51(3) « ont été remplies » et que, en tout état de cause, ses dispositions étaient simplement supplétives, et non impératives[436].

La décision du juge Addy fut par la suite portée en appel[437]. Même si le juge Stone de la Cour d'appel fédérale était en désaccord avec la conclusion selon laquelle les « dispositions essentielles » du paragraphe 51(3) « ont été remplies », il était d'accord avec le juge Addy pour dire que le paragraphe était simplement supplétif et que son non-respect ne suffirait pas à annuler la cession. Et le juge Addy de commenter :

> Il reste à savoir si cette formalité devait strictement être observée pour que la cession soit valide. La Loi prévoit que la cession « doit » être attestée sous serment. L'expression « doit » figurant dans une loi est réputée impérative, mais la loi peut elle-même indiquer que l'omission de s'acquitter de l'obligation y afférente n'annule pas l'action par ailleurs autorisée. En pareil cas, les dispositions sont considérées comme simplement supplétives. En l'espèce, on a laissé entendre que les dispositions de l'article 51 visent à protéger les Indiens et que [TRADUCTION] « la Couronne

---

434 *Apsassin c. Canada*, [1988] 1 CNLR 73 (CFDPI), p. 134. Italiques ajoutés.

435 *Apsassin c. Canada*, [1988] 1 CNLR 73 (CFDPI), p. 132.

436 *Apsassin c. Canada*, [1988] 1 CNLR 73 (CFDPI), p. 135.

437 *Apsassin c. Canada*, [1993] 2 CNLR 20 (CAF).

était tenue de procéder conformément à cette disposition » : *Bande indienne de Lower Kootenay c. Canada* (1991), 42 F.T.R. 241 (C.F. 1er inst.), à la page 284, [1992] 2 C.N.L.R. 54, p. 107 (CFDPI.)[438].

Après avoir fait référence à l'arrêt *Montreal Street Railway* concernant le critère en usage pour déterminer si une disposition législative doit être interprétée comme étant impérative ou supplétive, le juge d'appel Stone poursuivit en ces termes :

> À mon avis, cette question doit être tranchée selon le contexte légal. Je souscris à l'avis du juge de première instance que, dans les circonstances, l'observation stricte de la formalité particulière prévue au paragraphe 51 (3) n'est pas essentielle à la validité de la cession. Le début de l'article 51 prévoit que « nulle cession ou rétrocession... n'est valide ni obligatoire » à moins qu'elle ne soit ratifiée par la majorité des hommes de la bande qui ont l'âge fixé, à une assemblée tenue en présence du représentant de la Couronne. Il semble donc que l'objet principal de l'article 51 était de veiller à ce qu'aucune cession ne puisse être effectuée sans le consentement préalable des Indiens concernés. *Le paragraphe 51(2), qui se rapporte au droit de vote, est pertinent et doit également être observé pour que le consentement soit efficace*. Le paragraphe 51(3) ne vise pas en soi la validité de la cession et semble prévoir une formalité qui doit être observée une fois que le consentement a été donné, laquelle vise à montrer que celui-ci a dûment été donné. Le paragraphe 51(4), qui prévoit que les documents relatifs à la cession sont soumis au gouverneur en conseil pour qu'il accepte ou refuse la cession « [a]près que ce consentement a été ainsi attesté », peut laisser entendre qu'aucune acceptation n'est possible à moins que l'attestation prévue au paragraphe 51(3) ne figure parmi les documents relatifs à la cession. Comme je l'ai dit, l'objet principal de l'article 51 est énoncé au début de la disposition, c'est-à-dire que les terres d'une réserve ne peuvent pas être cédées à moins que la cession n'ait au préalable été ratifiée de la manière prescrite. Je souscris respectueusement à l'avis du juge de première instance que la formalité en question, bien qu'elle soit énoncée de façon impérative, devrait être considérée comme supplétive. D'autres éléments de preuve ont établi à la satisfaction du juge de première instance que le consentement requis avait été donné à l'assemblée relative à la cession, en présence du représentant de la Couronne. Je conclus donc que la Couronne n'a pas violé une obligation fiduciaire en omettant d'observer la formalité prévue par la *Loi des Indiens*[439].

---

438 *Apsassin c. Canada*, [1993] 2 CNLR 20 (CAF), p. 47 (juge d'appel Stone).

439 *Apsassin c. Canada*, [1993] 2 CNLR 20 (CAF), p. 48-49 (juge d'appel Stone). Les italiques sont de nous.

Le juge en chef Isaac, dans ses motifs de dissidence, n'a pas examiné l'article 51 et le juge d'appel Marceau, même s'il s'est rangé du côté du juge d'appel Stone en fin de compte, aurait tranché les arguments se rapportant à l'article 51 de façon différente.

Finalement, en appel auprès de la Cour suprême du Canada, par suite du jugement rendu par le juge Iacobucci dans l'affaire *Vancouver Island Railway*, le juge McLachlin a donné raison aux tribunaux inférieurs sur cette question :

> Cela soulève la question de savoir si les par. 51(3) et (4) ont un caractère soit impératif, soit simplement supplétif ou directif. Le juge Addy de la Section de première instance de la Cour fédérale et le juge Stone de la Cour d'appel fédérale ont statué que malgré l'utilisation du mot « *shall* » (« doit » ou l'indicatif présent, selon le cas, dans le texte français) les dispositions avaient un caractère supplétif et non pas impératif, appuyant leur conclusion sur l'arrêt *Montreal Street Railway Co. c. Normandin*, [1917] A.C. 170 (C.P.).... Le juge Addy a conclu que le fait de reconnaître à ces dispositions un caractère impératif ne favoriserait pas la réalisation de l'objectif principal de la Loi, qui est de faire en sorte que la vente de la réserve se fasse selon les désirs de la bande. Le juge Stone a souscrit à cette conclusion. Depuis, notre Cour a jugé que l'objet de la loi ainsi que la conséquence d'une décision dans un sens ou dans l'autre sont les considérations les plus importantes pour déterminer si une directive a un caractère impératif ou directif : *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 RCS 41.
>
> L'objet véritable des par. 51(3) et (4) de la *Loi des Indiens* était de faire en sorte que le consentement de la bande à la cession soit valide. Les éléments de preuve en la possession du MAI [ministère des Affaires indiennes], notamment la liste des personnes ayant participé au vote, établissaient amplement l'existence d'un consentement valide. De plus, interpréter ces dispositions comme étant impératives entraînerait de graves inconvénients, non seulement dans le cas où la cession est contestée plus tard, mais également dans tous ceux où on ne s'est pas conformé à la disposition, car il faudrait alors que la bande tienne une nouvelle assemblée, consente à la cession et atteste ce consentement. Je suis donc d'accord avec la conclusion des tribunaux inférieurs que le mot « *shall* » (« doit » ou l'indicatif présent, selon le cas, dans le texte français) utilisé dans les dispositions en cause ne devrait pas être considéré comme ayant un sens impératif. L'inobservation de l'art. 51 de la *Loi des Indiens* n'invalide donc pas la cession[440].

---

[440] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344; [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193, p. 374-375 (RCS) (juge McLachlin).

L'ancêtre de l'article 51 – l'article 49 de la *Loi sur les Indiens* de 1906 – a fait l'objet d'un examen judiciaire plus poussé dans *Chippewas de Kettle et Stony Point*[441]. Lors du procès, le juge Killeen a rejeté l'argument de « droit public » selon lequel le gouverneur en conseil disposait d'un pouvoir discrétionnaire indépendant et ne pouvant faire l'objet d'un examen, à savoir de décider, sous le régime du paragraphe 49(4), si les dispositions des paragraphes 49(1) à (3) avaient été respectées[442]. Il a alors entrepris d'interpréter les trois paragraphes en question :

> [Traduction]
>
> Quelle est, par conséquent, l'incidence des par. 49(1) à (3)?
>
> *Selon moi, le par. 49(1) énonce dans des termes explicites une véritable condition préalable à la validité de n'importe quelle cession et à la vente de terres de réserve des Indiens. Le paragraphe l'indique très clairement, puisqu'il porte que nulle cession « n'est valide ni obligatoire » si les modalités de ce paragraphe ne sont pas respectées.*
>
> Si l'on se fonde sur les mesures de prévention énoncées dans la Proclamation royale, principe qui est d'ailleurs réaffirmé par les articles 48 à 50, *il est tout bonnement impossible de prétendre que le par. 49(1) n'énonce pas une condition préalable et obligatoire à remplir pour que n'importe quelle cession soit valide. Si la cession en question n'a pas été faite en conformité avec la procédure prévue au par. 49(1), elle est nulle ab initio. Prétendre le contraire reviendrait à récrire l'histoire et à dénaturer les dispositions énoncées dans la Proclamation royale et dans la Loi sur les Indiens.*
>
> Nous pouvons résumer les dispositions du par. 49(1) dans les termes qui suivent. On y dit que nulle cession n'est valide ni obligatoire à moins :
>
> (1) qu'elle ne soit « ratifiée » par la majorité des hommes de la bande qui ont atteint l'âge de 21 ans révolus;
>
> (2) que l'assentiment en question soit donné « à une assemblée ou à un conseil » convoqué à cette fin;
>
> (3) que l'assemblée ou le conseil ait été convoqué « conformément aux usages de la bande »;
>
> (4) que l'assemblée ou le conseil soit tenu « en présence » du surintendant général ou de son mandataire – en fait, un agent des Indiens[443].

---

441 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (C.Ont. - Div. gén.), p. 85.

442 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (C. Ont. - Div. gén.), p. 82.

443 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (C. Ont. - Div. gén.), p. 82-83.

Avant de passer au paragraphe (2), le juge Killeen a examiné l'argument de la bande selon lequel sept des 27 personnes qui ont voté en faveur de la cession dans ce cas – notamment un certain Maurice George qui n'a jamais assisté à l'assemblée sur la cession et qui a été incité par la suite par l'acheteur éventuel A. MacKenzie Crawford et par l'agent des Indiens Thomas Paul à voter pour la cession – lui qui pourtant [traduction] « n'avait pas comme il se doit le statut de membre de la bande pour voter ». Si le juge Killeen n'avait pas conclu que ces sept personnes – toutes membres de la famille George – étaient en fait habilitées à voter, l'affaire *Chippewas de Kettle et Stony Point* aurait pu constituer un précédent dont la Commission aurait été obligée de tenir compte dans la présente enquête. Toutefois, il a effectivement conclu que les sept personnes en question étaient habilitées et qu'à son avis il n'était pas possible [traduction] « que la bande puisse un jour découvrir des preuves crédibles qui puissent discréditer les George en tant que membres votants »[444]. Néanmoins, et il y a peut-être lieu de s'en surprendre à la lumière de ses commentaires en ce qui concerne la nature impérative du par. (1), il a dit en ce qui concerne la participation, contraire aux règles, de Maurice George au vote :

> [Traduction]
> Il est vrai que le vote de Maurice George était imparfait dans sa forme, puisque Maurice George n'avait pas assisté à l'assemblée, mais son absence ne peut pas invalider le vote. Il n'existe nulle disposition à l'article 49 ou ailleurs dans la loi qui permettrait de l'invalider et le bon sens s'y oppose. Les 26 personnes [sur les 44 membres votants admissibles] qui ont effectivement voté en faveur de la cession constituaient une forte majorité[445].

Même si nous sommes d'accord pour dire que rien dans l'article 49 de la *Loi sur les Indiens* de 1906 ou dans l'article 51 de la Loi de 1927 n'a pour effet de contraindre un membre votant admissible à assister à une assemblée sur une cession et à y voter, nous pensons que ces articles ne permettent pas pour autant à des membres de voter autrement qu'à l'occasion d'une assemblée convoquée spécialement afin d'examiner une cession. Comme nous l'avons déjà indiqué, nous n'avons pas à

---

444 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (C. Ont. - Div. gén.), p. 86.

445 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (C. Ont. - Div. gén.), p. 87.

examiner cette question dans la présente enquête puisque, en dépit de la note d'autorisation du surintendant général adjoint Scott, il n'existe pas de preuve tendant à indiquer que la cession a été examinée à l'occasion d'assemblées avec de petits groupes ou avec des membres individuels de la bande de Duncan. Toutefois, nous trouvons intéressant que le juge Killeen ait été disposé à considérer le vote de Maurice George comme étant tout au plus « imparfait », mais que le même vote n'avait pas pour effet de mettre en doute la validité de la cession.

En ce qui concerne le paragraphe (2), le juge Killeen s'est surtout préoccupé de la présence de Crawford à l'assemblée sur la cession, au cours de laquelle il comptait offrir des sommes d'argent à des membres votants pour les inciter à voter en faveur de la cession. Le juge Killeen devait statuer :

> [Traduction]
>
> Le paragraphe 49(2) dit que nul sauvage ne peut voter ni assister à ce conseil s'il ne réside habituellement sur la réserve en question ou près de cette réserve, et s'il n'y a un intérêt. J'ai déjà statué que les personnes qui ont voté à l'assemblée générale du conseil étaient admissibles à voter, en leur qualité de membres légitimes de la bande. [...]
>
> Toutefois, M. Vogel [le conseiller juridique de la bande] emprunte une autre piste en tentant de faire valoir que le par. 49(2) a été violé. Son argument consiste à dire que le par. 49(2), par déduction nécessaire, interdit à quiconque autre qu'un agent des Indiens et que les votants qualifiés d'assister à l'assemblée générale du conseil. Il tente de renforcer son argumentation en se fondant sur la Proclamation royale et sur le contexte général de la Loi proprement dite. Il fait valoir que la Proclamation royale renferme une interdiction générale contre les « tractations directes », comme il les a décrites, entre un acheteur éventuel et une bande indienne. Ainsi, le par. 49(2) devrait être interprété de manière large comme signifiant qu'il interdit à un acheteur comme Crawford d'avoir quelque rapport de nature directe que ce soit, y compris le fait d'assister à l'assemblée générale du conseil ou d'offrir des paiements en espèces de 15 $ aux membres votants.
>
> Pour ce qui est de la participation incontestée de Crawford à l'assemblée générale du conseil, je ne trouve ni dans la Proclamation royale ni dans le par. 49(2) une interdiction explicite ou implicite à cet égard.
>
> La Proclamation royale n'interdit pas les tractations ou les transactions directes comme telles. Elle interdit toutefois les ventes directes et interpose la présence de la Couronne tout au long du processus de cession, dans le but de protéger les Indiens contre les pratiques abusives et nuisibles du passé.
>
> Il aura été facile pour le Parlement, si telle avait été son intention, d'interdire toutes les transactions directes et, dans le par. 49(2), d'interdire la présence de personnes de l'extérieur, et notamment d'un acheteur éventuel, à une assemblée sur une cession. Il a choisi de ne pas le faire et je ne trouve nulle justification où que ce

> soit dans la Proclamation royale ou dans la Loi qui nous inciterait à toutes fins utiles à récrire le par. 49(2) de telle manière qu'on puisse l'interpréter comme interdisant les transactions directes ou la participation à l'assemblée sur la cession.
>
> De la même façon, je ne peux pas conclure que les promesses de paiements directs de 15 $ en espèces et que la distribution de sommes de 5 $ à chacun des votants à l'assemblée du 30 mars constituaient un manquement au par. 49(2) ni à quelque autre disposition de la Loi.
>
> Il ne fait aucun doute que ces paiements en espèces, et que les promesses qui ont été faites préalablement à leur versement n'étaient pas sans présenter un certain parfum d'immoralité. Il est peut-être difficile de comprendre pourquoi les représentants du Ministère ont pu tolérer de telles pratiques, même dans le contexte des années 1920. Toutefois, comme je l'ai dit précédemment, je ne trouve nulle interdiction à cet égard dans le libellé même de la Loi.
>
> *Je puis également ajouter, du même souffle, que je ne suis pas persuadé que le par. 49(2) renferme une exigence procédurale incontournable, du même genre que celles que renferme le par. 49(1). Il n'existe nulle disposition dans le par. 49(2) proprement dit qui indiquerait que le manquement à se conformer aux dispositions qu'il renferme aurait pour effet de rendre une cession invalide.* Quoi qu'il en soit, j'estime que les dispositions du par. 49(2) ont été respectées et qu'aucune des personnes qui ont voté à l'assemblée n'ont manqué à ces dispositions[446].

En appel de la décision rendue par le juge Killeen[447], le juge d'appel Laskin, s'exprimant au nom d'une Cour d'appel de l'Ontario unanime, après avoir énoncé les dispositions de la Proclamation royale et de l'article 49 de la *Loi sur les Indiens* de 1906, a dit :

> [Traduction]
>
> La justification sous-jacente de la Proclamation royale et de ces dispositions de la *Loi sur les Indiens* était de faire en sorte d'éviter aux populations autochtones de se faire exploiter : *Guerin c. la Reine*, [1984] 2 RCS 335, 13 DLR (4th) 321. La Proclamation royale et la Loi protégeaient les intérêts des Autochtones dans leurs terres de réserve, tout en leur permettant de prendre leurs propres décisions au sujet des terres. Comme l'a relevé le juge Killeen à la p. 683, la Couronne « a assumé un rôle de protecteur et de fiduciaire »; elle est devenue en quelque sorte un intermédiaire entre les peuples autochtones et les tierces parties qui achètent des terres autochtones. Dans la mesure où l'assemblée était publique, et où les transactions se faisaient ouvertement, fraudes, abus et mésententes étaient moins susceptibles de se produire.

---

446 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (C. Ont. - Div. gén.), p. 88. Italiques ajoutés.

447 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)* (1996), 31 O.R. (3d) 97 (CA Ont).

> La bande fait valoir qu'« il est raisonnable et nécessaire d'interpréter » l'art. 49 comme signifiant que seul l'agent des Indiens (nommé par le ministère des Affaires indiennes) et les votants admissibles ont le droit d'assister à une assemblée de la bande portant sur une cession. Dans le cas qui nous occupe, Crawford, l'un des acheteurs, a assisté à l'assemblée générale du conseil de la bande le 30 mars 1927, assemblée qui avait été convoquée pour examiner le projet de cession de terres de Kettle Point. Pendant qu'il était là, Crawford s'est vu autoriser par l'agent des Indiens à verser 5 $ en espèces à chaque membre votant qui était présent. La bande fait valoir que l'art. 49 interdisait à Crawford d'assister à l'assemblée et de négocier directement avec la bande[448].

Après avoir cité le juge Killeen en ce qui concerne l'absence de disposition dans la Loi ayant pour objet d'interdire la présence de personnes de l'extérieur, y compris d'acheteurs éventuels, à des assemblées portant sur des cessions, le juge d'appel Laskin ajouta :

> [Traduction]
>
> Si des transactions directes entre une bande indienne et un acheteur éventuel allaient à l'encontre de l'esprit, voire même du libellé, de la Proclamation royale ou de l'art. 49 de la *Loi sur les Indiens*, il y aurait une cause à entendre. Je suis toutefois d'accord avec le juge Killeen pour dire que dans la présente cause, la seule présence de Crawford à l'assemblée n'allait à l'encontre ni du libellé ni de l'esprit de la Proclamation royale ou de la Loi. En conséquence, je ne reconnaîtrais pas le bien-fondé du premier motif d'appel de la bande. En fait, ce dont la bande se plaint réellement n'est pas que Crawford ait été présent à l'assemblée, mais que ce dernier ait exploité les membres présents en leur offrant un « pot-de-vin » pour qu'ils votent en faveur de la cession[449].

Cette décision fut finalement maintenue, sans motif additionnel, en appel auprès de la Cour suprême du Canada[450].

C'est sur la base de ces motifs que le Canada fait valoir que la présence d'une personne autre qu'un votant admissible et qu'un représentant de la Couronne à une assemblée sur une cession n'a

---

448 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, (1996) 31 OR (3d) 97 (C. Ont. - Div. gén.), p. 101.

449 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, (1996) 31 OR (3d) 97 (C. Ont. - Div. gén.), p. 102.

450 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1RCS 756.

pas pour effet de vicier ou d'invalider la cession[451]. Toutefois, dans l'esprit de la Commission, la seule décision qui a été rendue au sujet du paragraphe 49(2) dans *Chippewas de Kettle et Story Point* est que ce paragraphe ne s'applique pas aux faits se rapportant à cette cause. L'interdiction décrite au paragraphe (2) visait les *Indiens*, mais rien ne permet de penser que l'acheteur éventuel, Crawford, était Autochtone. En conséquence, selon le juge Killeen et la Cour d'appel de l'Ontario, sa présence à l'assemblée n'était pas interdite même si, par définition, il ne pouvait détenir un intérêt dans la réserve, de la manière dont l'entend la Loi. Les faits en cause *ne militent pas* en faveur de l'argument voulant qu'un Indien qui ne réside pas habituellement dans la réserve ou près de cette dernière et n'y détient pas un intérêt peut assister à une assemblée sur une cession et y voter, et que le paragraphe (2) est par conséquent tout au plus supplétif.

Nous avons déjà relevé la conclusion du juge Killeen que « rien dans le par. 49(2) comme tel ne permet de penser que le défaut de se conformer à ses dispositions n'aurait pour effet de rendre la cession invalide ». Toutefois, le juge Killeen a par la suite apporté de nouveaux éclaircissements au sujet du paragraphe (2) lorsqu'il a abordé le paragraphe (3) :

> [Traduction]
>
> Je ne puis être en accord avec la prétention de M. Vogel selon laquelle le par. 49(3) renferme une condition préalable et obligatoire à la validité de la cession.
>
> Il est vrai que le par. 49(3) renferme la mention « doit être attesté » mais, cette expression, considérée dans son contexte, est selon moi supplétive et non impérative.
>
> Pour dégager le sens et la portée de cette expression, *il faut se rapporter à l'objet et à l'esprit du par. 49(3). D'après moi, son objet est nettement différent de l'objet des par. 49(1) ou (2), ces deux derniers définissant les procédures exactes qu'il faut observer pour réaliser une cession valable par une bande indienne donnée. Par contre, le par. 49(3) vise davantage l'établissement d'une preuve après le fait, soit à fournir une preuve documentaire assermentée que les dispositions des par. 49(1) et (2) ont été respectées à tous égards.*
>
> Je ne puis croire qu'une disposition en matière de preuve dont l'objet est de produire dans l'avenir une preuve, sous forme assermentée, attestant que les procédures convenues pour donner son assentiment à une cession ont été observées puisse de quelque façon avoir pour effet d'annuler l'assentiment à une cession qui serait, par ailleurs, valable. Le paragraphe 49(3) lui-même n'est pas libellé de la même manière que le par. 49(1), où l'on peut lire « nulle cession et nul abandon

---

451 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 168 (Perry Robinson).

F3

> d'une réserve [...] n'est valide ni obligatoire, à moins que [...] » – et, cela étant, le contexte et l'objet du par. 49(3) font en sorte que ces derniers doivent être considérés comme ayant un caractère supplétif plutôt qu'impératif.
>
> Je précise ici que, d'après la perception des éléments de preuve en cause, il est établi hors de tout doute que la bande a donné son assentiment à la cession par un vote majoritaire fort d'au moins 26 votants admissibles sur 44, et il serait ridicule, à mon avis, de prétendre que l'assentiment confirmé puisse n'avoir aucune valeur, en raison d'une défectuosité touchant l'exigence de preuve après le fait. Il convient également d'ajouter que la déclaration solennelle n'est que partiellement fautive, puisque la déclaration solennelle est valide dans la mesure où elle atteste du serment prêté conjointement par les trois représentants des Indiens qui étaient, après tout, présents lors du vote et qui ont juré que les procédures des par. 49(1) et (2) ont été observées.
>
> Je suis conforté dans cette conclusion par la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans *Apsassin*[452]. [...]

Rappelons que le juge d'appel Stone dans l'arrêt *Apsassin* a conclu que le paragraphe (3) était tout au plus supplétif, mais que le paragraphe (1) et – en *obiter* – le paragraphe (2) avaient tous deux un caractère impératif. Les commentaires du juge Killeen sont donc déroutants, d'une part, il dit n'être « pas persuadé » que le par. 49(2) renferme une disposition procédurale impérative du type de celles dont il est question au par. 49(1), et précise que, contrairement au par. (1), le par. (3) n'est pas formulé dans des mots et dans un esprit qui nous imposent de lui donner un effet supplétif plutôt qu'impératif. Comme le paragraphe (3), le paragraphe (2) ne renferme pas d'expression comme « nulle cession ou abandon de réserve [...] n'est valide ni obligatoire, à moins que [...] », que l'on trouve uniquement au paragraphe (1).

D'autre part, le juge Killeen établit une distinction entre l'objet du paragraphe (2) et celui du paragraphe (3), le paragraphe (1) faisant état de ce qu'il est nécessaire de faire pour [traduction] « établir les procédures rigoureuses à observer dans l'exécution d'une cession valable par une bande indienne donnée », et le paragraphe (3) faisant état de ce qu'il est nécessaire de faire pour [traduction] « produire une preuve après le fait, et en l'occurrence, pour produire une preuve documentaire assermentée attestant que les exigences des par. 49(1) et (2) ont été respectées à tous égards ». Étant donné que le juge d'appel Stone, dans *Apsassin*, considérait les paragraphes (1) et (2)

---

452 *Chippewas de Kettle et de Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54 (C. Ont.-Div. gén.), p. 89-90.

comme étant « liés », les dispositions de ces deux paragraphes devant être pleinement observées pour qu'une cession soit valide, et comme le juge Addy a également conclu que le paragraphe (2) revêt un caractère « impératif ou substantiel », le fait que le juge Killeen dise être conforté dans son jugement par l'arrêt *Apsassin,* tout en n'étant pas persuadé que le paragraphe (2) renfermait des dispositions impératives du même type que les dispositions que renferment le paragraphe (1), a de quoi nous laisser perplexes.

C'est dans ce contexte jurisprudentiel à la fois curieux et entièrement abordé en *obiter*, qu'il revient maintenant à la Commission de décider si le paragraphe (2) revêt un caractère impératif ou simplement supplétif. Si le paragraphe (2) est impératif et que l'une ou l'autre de ses dispositions n'a pas été respectée, alors, comme nous l'avons indiqué, la cession doit être considérée comme nulle *ab initio*. Si le paragraphe a un caractère strictement supplétif, le manquement à respecter ses dispositions peut être considéré comme une faille technique qui, tout en laissant le Canada vulnérable à une certaine forme de sanction, n'aura aucune incidence sur la validité de la cession.

Dans *Apsassin*, le juge McLachlin a analysé les principes pertinents abordés dans les affaires *Montreal Street Railway* et *Vancouver Island Railway* pour établir des critères dont nous pouvons nous-mêmes nous inspirer pour déterminer si le fait de considérer le paragraphe 51(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927 comme étant impératif engendrerait des inconvénients généraux sérieux, ou donnerait lieu à une injustice envers des personnes n'ayant aucun contrôle sur ceux entre les mains de qui repose le devoir prévu par la loi, et si du même coup, elle a pour effet d'aller à l'encontre du principal et « véritable » objet que visait le Parlement en adoptant la loi. Les considérations les plus importantes entrant en jeu dans l'application de ces critères sont l'objet de la loi et « le fait de rendre une décision dans un sens ou dans l'autre ».

Pour ce qui est de l'objet de l'article 51, nous rappellerons les propos du juge Addy :

> Il semble clair que l'article 51 a été édicté pour garantir l'obtention régulière de l'assentiment de la majorité des membres adultes de la bande avant que la cession ne puisse être acceptée par le gouverneur en conseil et ne prenne effet. Cette disposition vise à fournir des moyens de surmonter les restrictions générales apportées par l'article 50 de la Loi à la cession, la vente ou l'aliénation des terres d'une réserve indienne[453].

---

453 *Apsassin c. Canada*, [1988] 1 CNLR 73 (CFDPI), p. 134.

De la même manière, le juge d'appel Stone considérait que l'objet de la Loi était « de veiller à ce qu'aucune cession ne puisse être effectuée sans le consentement préalable des Indiens concernés »[454], et le juge McLachlin a elle-même dit de cette disposition qu'elle avait pour objet de s'assurer « que la vente d'une réserve doit être conclue conformément aux voeux de la bande »[455]. En somme, même si l'un des thèmes sous-jacents de la *Loi sur les Indiens* est de protéger les Indiens contre l'exploitation et contre l'érosion de leur assise territoriale, l'article 51 de la Loi de 1927 et les dispositions antérieures ou postérieures à cette dernière et de même nature ont été adoptés afin de permettre à un[illegible] de indienne d'aliéner des terres de réserve qu'elle possède, à condition que le Canada et la bande elle-même y aient consenti.

Cela étant dit, on peut comprendre pourquoi les trois tribunaux qui ont étudié l'affaire *Apsassin* ont pu conclure que la disposition en cause dans cette affaire revêtait un caractère supplétif plutôt qu'impératif. Le paragraphe (3) est beaucoup plus accessoire à l'objet de l'article 51 que peuvent l'être les paragraphes (1) et (2). Comme l'a indiqué le juge Killeen dans *Chippewas de Kettle et Stony Point*[456], l'objet des paragraphes (1) et (2) est d'énoncer la procédure selon laquelle une cession doit se faire, tandis que le paragraphe (3) confirme tout au plus que la cession a reçu l'assentiment valide et confirmé de la bande.

L'assentiment valide de la bande à une cession est clairement une exigence « impérative » ou une condition préalable à la validité d'une cession de terres de réserve. Le fond de l'enquête de la Commission doit, en conséquence, consister à déterminer si un vote équitable a eu lieu qui montre bien si le consentement de la collectivité a été accordé. Interpréter l'article 51 d'une autre façon aurait pour effet d'annuler l'objet sous-jacent des dispositions relatives aux cessions. Bref, en vertu de cette disposition, une cession serait nulle *ab initio* si elle ne recevait pas l'assentiment de la majorité des hommes d'âge adulte de la bande à l'occasion d'une assemblée ou d'un conseil convoqué en conformité avec les règles de la bande dans le but d'examiner la cession proposée, et

---

454 *Apsassin c. Canada*, [1993] 2 CNLR 20 (CAF), p. 49 (juge d'appel Stone).

455 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344, p. 374; [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193 (juge McLachlin).

456 *Chippewas de Kettle et de Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1996] 1 CNLR 54, p. 89 (C. Ont.-Div. gén.).

en présence du surintendant général ou de son représentant dûment autorisé. Nous concluons que ce consentement *a été* accordé.

Le juge McLachlin a aussi dit qu'il fallait considérer non seulement l'*objet* de la disposition de la loi, mais également *l'effet d'une décision dans un sens ou dans l'autre*. Lorsque le fait de considérer une disposition comme ayant un caractère impératif est susceptible d'engendrer des inconvénients généraux sérieux, ou une injustice envers des personnes qui n'exercent aucun contrôle sur les personnes à qui le devoir prévu par la loi est confié, et qu'en même temps elle ne met pas en valeur l'intention principale ou « véritable » qu'avait le Parlement en adoptant la loi, alors la disposition en question devait être considérée comme ayant un caractère supplétif. Pour ce qui est de savoir si des inconvénients sérieux en résulteraient, nous devons également rappeler l'avertissement servi par le juge Iacobucci dans l'affaire *Vancouver Island Railway*, à savoir qu'il faut tenir compte de tous les inconvénients possibles, publics ou privés, sans privilégier un type d'inconvénient à l'exclusion ou au détriment d'un autre.

Dans l'arrêt *Apsassin*, le juge McLachlin a fait allusion aux types d'inconvénients qui peuvent résulter du fait d'alléguer qu'une disposition de la loi concernant la cession n'a pas été respectée :

> [...] interpréter ces dispositions comme étant impératives entraînerait de graves inconvénients, non seulement dans le cas où la cession est contestée plus tard, mais également dans tous ceux où on ne s'est pas conformé à la disposition, car il faudrait alors que la bande tienne une nouvelle assemblée, consente à la cession et atteste ce consentement. Je suis donc d'accord avec la conclusion des tribunaux inférieurs que le mot « *shall* » (« doit » ou l'indicatif présent, selon le cas, dans le texte français) utilisé dans les dispositions en cause ne devrait pas être considéré comme ayant un sens impératif. L'inobservation de l'art. 51 de la *Loi des Indiens* n'invalide donc pas la cession[457].

Il pourrait y avoir de sérieux inconvénients pour les personnes qui ont acquis les terres après la cession et qui les détiennent maintenant en fief simple. D'un autre côté, on pourrait parler d'inconvénients sérieux pour la Première Nation de Duncan si, de fait, la cession a été imposée par

---

457 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344, p. 374-375; [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193 (juge McLachlin).

des représentants du gouvernement fédéral, contre le gré de la bande. De toute évidence, si on n'a pas véritablement obtenu l'assentiment de la bande, il y a eu manquement à l'objet des dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant les cessions, et ces mêmes dispositions ont été rendues inopérantes.

Dans le contexte de ces considérations opposées, la Commission estime également que les dispositions du paragraphe 51(2) interdisant à des Indiens de participer à une assemblée concernant une cession ou à y voter, à moins de résider habituellement dans la réserve en question ou près de cette dernière ou d'y avoir un intérêt, ne devraient pas être considérées comme de nature impérative. En l'absence de preuves démontrant que la présence ou le vote inopiné d'un ou de plusieurs Indiens inadmissibles soulève des doutes quant à l'assentiment de la majorité de la bande, nous croyons que l'assemblée et le vote devraient à tout le moins être considérés comme valides. De plus, nous croyons que, si une cession devait être annulée du fait de la présence d'un votant inadmissible, face à une forte majorité favorable à la cession, cela occasionnerait des inconvénients graves. Donc, à condition que les exigences relatives au quorum et à l'assentiment de la majorité lors d'une assemblée de cession aient quand même été respectées, même après élimination des votes inadmissibles, et compte tenu, en outre, qu'il n'a pas été démontré que la présence d'Indiens inadmissibles à l'assemblée de cession a irrémédiablement discrédité l'assemblée ou mis en doute son intégrité, la cession devrait être maintenue.

Dans le cas qui nous occupe, l'assemblée de cession de terres de la bande de Duncan de 1928 semble s'être déroulée en présence d'au moins un Indien inadmissible, en l'occurrence Emile Leg, et peut-être d'autres personnes inadmissibles aussi, s'il est vrai que des membres de la bande de Beaver étaient également présents. Leg a aussi voté en faveur de la cession. Néanmoins, aucun élément de preuve nous ayant été soumis ne permet de penser que les procédures de cession ont été compromises par la présence ou la participation de l'une de ces personnes ou de plusieurs d'entre elles. En conséquence, si la contestation engagée par la Première Nation au sujet de cette cession doit être acceptée, il faudra au préalable déterminer si la mise à l'écart des votants inadmissibles soulève des doutes quant à savoir si les dispositions du paragraphe (1) concernant le quorum et l'assentiment de la majorité ont été respectées. Ce sont précisément ces questions que nous allons maintenant examiner.

Y avait-il quorum?

Le quorum représente le nombre de membres d'une bande qui doivent être présents à une assemblée de cession pour que l'on puisse dire que l'assemblée est dûment constituée et que la bande peut traiter les affaires à l'ordre du jour. La position initiale de la Première Nation à cet égard est qu'aucun des membres de la bande de Duncan ne vivait près des réserves en question, ce qui signifie qu'il n'aurait pas du tout été possible de convoquer une assemblée en vue d'une cession[458]. D'un autre côté, si tant est que l'on puisse considérer la RI 151A comme étant « près » des réserves visées par la cession, alors les deux seuls membres de la bande qui auraient été habilités à voter étaient Samuel et Eban Testawits; comme seul Eban a assisté à l'assemblée, la majorité des votants admissibles nécessaire pour obtenir le quorum n'a pas été atteinte et l'assemblée n'a pas été dûment convoquée[459]. Enfin, dans une autre optique, en supposant qu'Alex Mooswah était habilité à voter à l'assemblée de cession, la Première Nation soutient que le nombre total de membres qui étaient habilités à voter était de huit, de sorte que le quorum à réunir était de cinq personnes, condition qui, selon le mémoire du conseiller juridique, n'a pas été remplie dans la mesure où l'une ou l'autre des cinq personnes qui étaient présentes n'était pas habilitée à voter[460]. Comme nous l'avons vu précédemment, la Première Nation fait valoir qu'à tout le moins, Emile Leg n'était pas habilité à voter, et que d'autres encore ne l'étaient peut-être pas non plus.

Dans sa réplique, le Canada soutient qu'il y avait sept votants admissibles[461], et que, comme cinq de ces sept personnes ont assisté à l'assemblée concernant la cession et y ont voté, le quorum a été obtenu[462]. Par ailleurs, même si Alex Mooswah avait au moins 21 ans en 1928 et qu'il était admissible à voter, cinq personnes sur huit constituaient néanmoins une majorité de votants admissibles, et conséquemment un quorum[463].

---

458 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 53.

459 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 164 (Perry Robinson).

460 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 61 (Jerome Slavik).

461 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 164 (Perry Robinson).

462 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 20.

463 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 21-22.

Les exigences de l'article 49 de la *Loi sur les Indiens* de 1906 concernant le quorum – qui sont à toutes fins utiles identiques à celles de l'article 51 de la loi de 1927 – ont été examinées dans l'arrêt *Cardinal c. La Reine* par la Cour suprême du Canada[464]. Dans cette affaire, 26 des 30 à 33 hommes membres de la bande Enoch et ayant vingt-et-un ans révolus ont assisté à l'assemblée concernant la cession, 14 ayant voté en faveur de la cession et 12 s'y étant opposés. Pour reprendre la terminologie employée par J. Paul Salembier dans un article récent, la cession a été approuvée seulement par une « majorité relative » des personnes qui étaient présentes à l'assemblée et non par une « majorité absolue » des 30 à 33 membres admissibles de la bande[465]. Pour la Cour, le juge Estey a statué qu'une majorité des hommes membres de la bande et *habilités à voter* doivent être présents pour former un quorum à une assemblée convoquée dans le but de tenir un vote au sujet d'une cession. Il importe de souligner qu'il a également conclu qu'aux fins de déterminer la majorité, les membres rendus inadmissibles en vertu du paragraphe (2) *ne sont pas* comptés dans l'établissement de la population votante potentielle :

> On peut s'aider jusqu'à un certain point du par. (2) que je cite de nouveau pour plus de commodité :
>
> > 2. Nul sauvage ne peut voter ni assister à ce conseil s'il ne réside habituellement sur la réserve en question ou près de cette réserve, et s'il n'y a un intérêt.
>
> *Ce paragraphe a pour effet d'éliminer de la liste des membres qui ont autrement le droit de ratifier une cession les Indiens qui ne résident pas habituellement dans la réserve ou près de celle-ci.* Néanmoins, un tel membre demeure un membre de la bande parce que seule la procédure énoncée à l'art. 13 de la Loi peut faire qu'un Indien « cesse de faire partie de la bande ». Il faut présumer que la « majorité » dont parle le par. (1) s'entend de la majorité des membres qui conservent leur droit de vote après avoir appliqué les restrictions du par. (2). Si tel n'est pas le cas, un membre qui, pour une raison quelconque, ne vote pas, notamment s'il ne satisfait pas aux exigences du par. (2), sera considéré comme ayant voté négativement aux fins de déterminer si un vote majoritaire a été obtenu conformément au par. (1). Toutefois, pris séparément, le par. (1) est rédigé en termes très généraux et ne parle que de « la

---

464 *Cardinal c. La Reine* [1982] 1 RCS 508; 13 DLR (4th) 321; [1982] 3 CNLR 3.

465 J. Paul Salembier, « How Many Sheep Make a Flock? An Analysis of the Surrender Provisions of the *Indian Act* », [1992] 1 CNLR 14, p. 16.

> majorité des hommes de la bande qui ont atteint l'âge de vingt-et-un ans révolus ». Cela inclurait certainement les membres de la bande qui ne résident pas dans la réserve ou près de celle-ci. Si le juge dissident en Cour d'appel a raison, alors un membre absent qui n'a pas droit de vote en vertu du par. 49(2), mais qui est encore membre parce qu'il n'a pas été exclu conformément à l'art. 13, est considéré comme ayant voté négativement en ce sens qu'il est compris dans le nombre absolu des hommes de la bande, dont la majorité doit consentir à la cession projetée[466].

L'arrêt *Cardinal* a été ultérieurement examiné et adopté par le juge en chef adjoint Jerome de la Cour fédérale, Section de première instance, dans *King c. La Reine*[467]. Dans cette affaire, le chef de la bande qui avait cédé une terre de réserve demandait que le vote concernant la cession soit déclaré valable, étant donné qu'une majorité des électeurs de la bande avait donné son assentiment à la cession, conformément à l'article 39 de la *Loi sur les Indiens* de 1970. Cette version de la Loi, libellée différemment des versions de 1906 et de 1927, stipulait que « une cession [...] n'est valide que si [...] elle est sanctionnée par une majorité des électeurs de la bande » à l'occasion d'une assemblée ou d'un référendum. La cession a fait l'objet d'un vote dans un référendum dans le cadre duquel 190 des 378 votants ont exprimé leur droit de vote, 172 votes ayant été favorables à la cession, 15 ayant été opposés à cette dernière, et 3 bulletins de vote ayant été rejetés. Après avoir longuement cité le juge Estey, le juge en chef adjoint Jerome statua que « vu le raisonnement énoncé dans l'arrêt *Cardinal* et les termes de l'alinéa 39(1)b), les conditions de cet alinéa sont remplies lorsque la majorité des électeurs de la bande qui ont voté au référendum ratifient la cession »[468]. L'acceptation du fait que 190 votants ont exercé leur droit de vote constituerait un quorum est implicite dans cette conclusion.

En appliquant le même raisonnement à la situation de la bande de Duncan, on se souviendra que nous avons déjà déterminé qu'Emile et Francis Leg n'avaient pas le droit de participer aux procédures de cession. Nous constatons que, sur les six hommes membres de la bande et ayant vingt-et-un ans révolus qui restent, quatre – Josephe Testawits, Eban Testawits, John Boucher et James Boucher – ont participé au vote relatif à la cession. Nous concluons que ces quatre personnes

---

466 *Cardinal c. La Reine* [1982 1 RCS 508, 13 DLR (4th) 321; [1982] 3 CNLR 3, p. 8. Italiques ajoutés.

467 *King c. La Reine*, [1986] 4 CNLR 74 (CFSPI).

468 *King c. La Reine*, [1986] 4 CNLR 74 (CF Sect.1re instance), p. 78; version française de la Cour, n° du greffe T-201-86, p. 4.

constituaient une majorité des six votants admissibles et que, par conséquent, il y avait quorum à l'assemblée de cession.

La cession a-t-elle reçu l'assentiment nécessaire de la majorité?

Dans l'arrêt *Cardinal*, le juge Estey a statué que, bien que les mots « la majorité des hommes de la bande » figurant au paragraphe 49(1) de la *Loi sur les Indiens* de 1906 constituent le *quorum* requis à l'assemblée, la common law prévoit l'exigence relative à l'*assentiment*. En d'autres termes, en common law, dans la mesure où l'exigence relative au quorum a été remplie, une majorité des votes exprimés à l'assemblée – une « majorité relative » plutôt qu'une « majorité absolue » – détermine si l'assentiment sera donné à la cession proposée. Le juge Estey déclarait :

> Il ne reste plus qu'à déterminer de quelle manière doit se faire la ratification, au sens de ce terme au par. 49(1), lors de l'assemblée à laquelle assiste la majorité prescrite. En *common law*, et, en fait, dans la langue courante, un groupe de personnes ne peut, à moins d'être organisé d'une manière spéciale, exprimer une opinion qu'avec le consentement de la majorité. Il se présente une subtilité lorsque les membres d'un groupe déterminé qui assistent à une assemblée n'expriment pas tous leur opinion. Dans ce cas, comme nous le verrons, la *common law* reprend encore le sens ordinaire des mots selon lequel l'opinion du groupe est celle exprimée par la majorité de ceux qui se sont prononcés ou qui ont voté sur la question en cause. Donc, selon ce raisonnement plutôt simple, l'article est interprété comme signifiant que, pour être valide, le consentement doit être donné par la majorité des membres de la bande qui ont droit de vote et qui assistent à une assemblée convoquée pour donner ou refuser le consentement[...]
>
> Si on était plus exigeant, c'est-à-dire si on affirmait qu'il faut plus qu'une majorité simple du quorum prescrit des membres de la bande qui ont droit de vote et qui sont présents pour ratifier la proposition, on conférerait un pouvoir indu aux membres qui, même s'ils ont droit de vote, ne se donnent pas la peine de se présenter ou, s'ils sont présents, de voter; ou, comme l'a affirmé le juge Gillanders dans l'arrêt *Glass Bottle Blowers*[469], précité, à la p. 656, cela reviendrait, [TRADUCTION] « à accorder à l'indifférence d'une faible minorité une importance qu'elle ne devrait pas avoir »[470].

---

469 *Glass Bottle Blowers' Association of the United States and Canada v. Dominion Glass Co. Ltd.*, [1943] OWN 652 (Lab. Ct.).

470 *Cardinal c. La Reine*, [1982] 1 RCS 508, 13 DLR (4th) 321; [1982] 3 CNLR 3, p.9-10.

Le conseiller juridique de la Première Nation laisse entendre que le juge Estey avait tort, et que seule une majorité absolue peut consentir à une cession :

> [Traduction]
> Vous déterminez le nombre réel de personnes ayant plus de 21 ans et vous devez réunir la majorité de ces derniers, et si certaines personnes ne peuvent voter, elles ne peuvent pas. Il faut encore réunir une majorité des personnes ayant 21 ans révolus, soustraction faite des votants inadmissibles. Si vous avez dix votants au sein d'une bande et deux votants inadmissibles, il vous faut encore une majorité de six. Je crois que [le paragraphe] 51(1) – et c'est ici que je suis en désaccord avec le juge Estey – ne fait pas simplement référence à une majorité des votants admissibles. Le paragraphe dit ce qu'il veut dire. Il dit une majorité des hommes ayant 21 ans révolus[471].

Soulignant que les propos du juge Estey concernant l'assentiment de la majorité représentaient une *opinion judiciaire incidente* et conséquemment qu'ils n'étaient pas nécessairement contraignants, le conseiller juridique fait en outre valoir qu'il faudrait privilégier sa façon de voir les choses, nonobstant le fait que, dans certaines circonstances, il pourrait devenir mathématiquement impossible d'obtenir un vote majoritaire en faveur d'une cession[472].

Le Canada estime que même si le juge Estey a pu aborder la question de l'assentiment de la majorité de manière accessoire, son analyse n'en est pas moins déterminante et mérite qu'on s'en inspire. En d'autres mots, lorsqu'il y a quorum, l'assentiment doit être donné par une majorité des personnes qui expriment leur vote à l'assemblée de cession, et qui demeurent admissibles après élimination des personnes rendues inadmissibles sous le régime du paragraphe (2)[473]. Dans le cas présent, cela signifie que, comme quatre membres admissibles étaient présents à l'assemblée de cession, trois de ces quatre personnes devaient voter en faveur de la cession pour qu'il y ait assentiment valable. En fait, le Canada soutient que la bande a fait mieux encore, étant donné que tous les votants admissibles présents ont voté en faveur de la cession[474].

---

471 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 215 (Jerome Slavik).

472 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 235-236 (Jerome Slavik).

473 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 236 (Perry Robinson).

474 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 165-167 (Perry Robinson).

Nous avons précédemment établi que, à l'exception d'Emile et Francis Leg, les cinq autres personnes dont le nom figurait sur la liste des votants établie par Murison en 1928 résidaient toutes habituellement dans les réserves visées par la cession ou près de ces dernières et qu'elles y détenaient un intérêt. En conséquence, pour obtenir une cession valable, quatre des six votants admissibles devaient assister à la séance, pour qu'il y ait quorum; trois de ces quatre personnes devaient voter en faveur de la cession, pour que l'on obtienne l'assentiment de la majorité requis. Comme les quatre votants admissibles qui ont assisté à l'assemblée ont en fait voté en faveur de la cession, l'exigence relative à l'assentiment de la majorité a été respectée.

Le Canada a-t-il accepté la cession?

Le paragraphe 51(4) de la *Loi sur les Indiens* de 1927 stipule qu'une fois que le consentement de la bande à une cession a été attesté devant toute personne autorisée à faire prêter serment et par l'un des chefs ou des anciens de la bande, la cession est soumise au gouverneur en conseil, pour qu'il l'accepte ou la refuse. Il ne fait aucun doute que cela ait été fait, puisque, comme nous l'avons vu, le décret CP 82 du 19 janvier 1929 a confirmé l'acceptation par le gouverneur en conseil de la cession de la RI 151 et des RI 151B à 151G par la bande de Duncan[475].

Le conseiller juridique de la Première Nation soutient que même si l'acceptation donnée par le Canada peut être fondée techniquement, le Canada n'a pas eu raison d'accepter la cession puisqu'il savait, au point de départ, que les exigences de la Loi n'avaient pas été respectées et, deuxièmement, que les documents de cession n'étaient pas convenables, ceux-ci [traduction] « ayant été préparés dans des circonstances douteuses, dans le dessein manifeste de les forger » pour obtenir la cession[476]. Pour le moment toutefois, la Commission est simplement disposée à conclure que le Canada a accepté la cession en conformité avec les strictes règles techniques du paragraphe 51(4). Nous étudierons les préoccupations de la Première Nation dans le contexte de l'analyse à laquelle nous procéderons afin de déterminer si, en ce qui concerne la cession, le Canada a manqué aux

---

475 Surintendant général adjoint des Affaires indiennes au gouverneur général en conseil, 7 janvier 1929, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 285-286); décret CP 82, 19 janvier 1929, dossier B-8260-145/A1-3 (Documents de la CRI, p. 288-289).

476 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 69.

obligations que les tribunaux ont imposées en sus des dispositions du paragraphe (4) ou si, en fait, le Canada a manqué à quelque autre obligation fiduciaire qu'il avait envers la Première Nation.

Conclusion

La Commission a établi qu'après publication d'un avis approprié, cinq hommes d'âge adulte appartenant à la bande de Duncan – Joseph Testawits, Eban Testawits, John Boucher, James Boucher et Emile Leg, dont les quatre premiers résidaient habituellement dans les réserves de la bande ou près de ces dernières et y détenaient des intérêts – se sont réunis dans la RI 152 le 19 septembre 1928 dans le but exprès de décider s'ils allaient céder la RI 151 et les RI 151B à 151G, en présence de l'inspecteur des agences indiennes William Murison et de l'agent des Indiens Harold Laird, lesquels étaient autorisés à représenter la Couronne à l'assemblée. Les quatre Indiens participants admissibles, formant un quorum des membres de la bande habilités à voter, ont consenti de façon unanime à la cession, trois d'entre eux – Joseph Testawits, Eban Testawits et James Boucher – étant repartis vers Waterhole (Alberta) un peu plus tard le même jour. À cet endroit, en compagnie de Murison, ils ont comparu devant l'avocat William P. Dundas, qui a notarié leur affidavit confirmant que la cession avait été dûment approuvée par la bande. La cession a par la suite été acheminée au gouverneur en conseil, qui a accepté cette dernière par le décret du 19 janvier 1929. C'est sur la base de ces faits que la Commission conclut que la cession de 1928 par la bande de Duncan était conforme, dans tous ses éléments déterminants, à l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927.

Au fil d'enquêtes antérieures, la Commission a eu l'occasion de déterminer si des cessions répondaient aux exigences de la *Loi sur les Indiens*. À titre d'exemple, dans notre rapport concernant la cession de 1907 par la Première Nation de Kahkewistahaw, nous écrivions :

> L'extinction du droit ancestral sur les terres cédées signifie que la bande de Kahkewistahaw ne peut pas contester les titres que détiennent, à l'heure actuelle, les propriétaires légitimes des terres cédées, dont la plupart, sinon tous, doivent maintenant être des tiers qui ont acheté les terres de bonne foi, à leur juste valeur marchande. Il ne faut pas oublier, toutefois, que dans l'affaire *Chippewas of Kettle and Stony Point* l'appel portait sur une motion présentée par la Couronne afin de demander un jugement sommaire rejetant la demande par la bande, d'un jugement déclarant nulle la cession de 1927 et la patente de 1929 de la Couronne. La décision a confirmé la cession ainsi que les titres des défendeurs qui sont maintenant propriétaires de chalets sur les terres cédées par la bande en 1927, mais le juge

Killeen a également reconnu que certaines questions ne pouvaient être réglées selon la procédure sommaire et devaient être examinées dans le cadre d'un procès :

> [TRADUCTION]
> La conclusion indiquant que, d'après les faits de l'espèce, *il y a eu conduite oppressive ne peut influer sur la validité du décret* [approuvant la cession]; *cette condition doit plutôt s'inscrire dans le cadre de l'autre demande de la bande fondée sur la violation d'une obligation de fiduciaires*[477].

De la même façon, la Cour d'appel a conclu :

> [TRADUCTION]
> [...] qu'en est-il, alors, des paiements en espèces qui, comme l'a dit le juge des motions, « avaient des relents d'échec moral »? À mon avis, rien ne permet de croire que ces paiements en espèces, pour reprendre la formule du juge McLachlin, ont vicié l'« intention véritable » ou le « consentement libre et éclairé » de la bande ou, pour reprendre les termes du juge Gonthier, « au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait ». Tout comme dans l'arrêt *Apsassin*, il convient de respecter la décision de la bande concernant la vente. Par conséquent, comme le juge Killeen, je suis convaincu que la question de l'effet des paiements en espèces sur la validité de la cession ne peut faire l'objet d'un procès. J'estime qu'il y a lieu de rejeter le second motif d'appel invoqué par la bande.
>
> *J'ajoute toutefois que les paiements en espèces, les prétendus « pot-de-vin » et l'exploitation qui s'ensuit ou les « transactions viciées » pourraient être invoqués par la bande pour démontrer qu'il y a eu, de la part de la Couronne, violation d'une obligation de fiduciaire. Comme l'ont admis les parties, ce sont là des questions qui relèvent des tribunaux. On peut considérer sur le même pied les prétentions de la bande, qui soutient que la vente à Crawford était imprudente, puisque celui-ci a immédiatement revenu la terre à un prix près de trois fois supérieur au prix d'achat.* En examinant l'existence d'une obligation de fiduciaire de la part de la Couronne pour ce qui est d'empêcher la cession dans l'arrêt *Apsassin*, le juge McLachlin a écrit, à la p. 371 :
>
> > Il s'ensuit que, en vertu de la *Loi des Indiens*, les bandes avaient le droit de décider si elles voulaient

---

477 *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Procureur général du Canada* (1995), 24 OR (3d) 654, p. 698 (C. Ont. - Div. gén.).

> céder leur réserve, et que leur décision devait être respectée. Par ailleurs, si la décision de la bande concernée était imprudente ou inconsidérée – et équivalait à de l'exploitation – la Couronne pouvait refuser son consentement. Bref, l'obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs.

Cette question relève, elle aussi, des tribunaux[478].

Notre mandat, en vertu de la Politique sur les revendications particulières, consiste à déterminer si le Canada a encore une obligation légale à remplir à l'égard de la Première Nation de Duncan. Nous avons conclu que la cession était sur le plan technique, valide, mais une obligation légale pourrait toutefois découler du fait que le Canada aurait négligé ses obligations de fiduciaire à l'égard de la Première Nation. Nous passerons donc maintenant à l'analyse des obligations fiduciaires que le Canada pourrait avoir à l'égard de la Première Nation de Duncan, en l'espèce.

QUESTIONS 2 ET 3 LES OBLIGATIONS FIDUCIAIRES DU CANADA AVANT LA CESSION

La Couronne s'est-elle acquittée de ses obligations fiduciaires antérieures à la cession?

Les Indiens ont-ils erré dans leur décision en raison de la conduite de la Couronne avant la cession?

Au fil des enquêtes qu'elle a menées au sujet des revendications des bandes indiennes de Kahkewistahaw, de Moosomin et des Chippewas de Kettle et de Stony Point, de même qu'au sujet de la bande indienne de Sumas[479], la Commission a déjà eu plusieurs fois l'occasion d'étudier en

---

478 *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession des terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997) (1998) 8 ACRI 3, p. 79-81, où nous citions la décision *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, inédit, [1996] OJ n° 4188 (2 décembre 1996), p. 24-25 (C.A. Ont.). Italiques ajoutés. Dans ce passage, les allusions à des mesures « inconsidérées » ont trait à la question des obligations de fiduciaire de la Couronne découlant de l'acceptation, par le gouverneur en conseil, d'une cession faite en vertu du paragraphe 49(4). Cette question sera traitée dans la suite du présent rapport.

479 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession des terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), (1998) 8 ACRI 3; Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (mars 1997), (1998) 8 ACRI 113; Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation des Chippewas de Kettle et Stony Point relativement à la cession de 1927* (mars 1997), (1998) 8 ACRI 229; Commission des revendications des Indiens, *Enquête concernant la bande*

profondeur les principaux arrêts qui traitent des obligations de fiduciaire de la Couronne à l'égard des Premières nations – et en particulier les arrêts *Guerin c. La Reine*[480] et *Apsassin*. Cela étant, nous estimons souhaitable d'examiner en même temps les deuxième et troisième questions qui font l'objet de la présente enquête, étant donné que toutes deux amènent la Commission à examiner les obligations de fiduciaire de la Couronne envers la bande de Duncan avant la cession.

En outre, comme nous avons déjà fait part de nos vues à propos des répercussions que ces causes types ont pu avoir, point n'est besoin pour nous de reprendre cette analyse de nouveau. Toutefois, il est essentiel de bien comprendre la substance des arrêts *Guerin* et *Apsassin* pour saisir la nature et la portée des obligations de fiduciaire de la Couronne et d'appliquer les principes en cette matière aux faits se rapportant à la présente enquête; c'est pourquoi, il est nécessaire d'exposer les principaux faits qui s'y rapportent et les principes juridiques qui sont ressortis de ces causes. Nous nous proposons de le faire en reprenant dans une large mesure l'examen de la jurisprudence auquel nous avons procédé dans nos rapports antérieurs.

Au fil de notre analyse, nous examinerons les questions qui découlent de ces affaires et de nos enquêtes antérieures quant à savoir si une obligation fiduciaire existe dans des circonstances données, et en particulier, lorsqu'une bande saisit mal les dispositions concernant les cessions, lorsque la conduite de la Couronne, a vicié les transactions au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait, lorsque la bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de décision en faveur de la Couronne en ce qui concerne une cession, ou lorsque la cession est imprudente ou inconsidérée, et s'apparente à de l'exploitation. Nous examinerons également les prétentions de la Première Nation, inspirées de la décision rendue par la Cour fédérale d'appel dans l'arrêt *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*[481], la Première Nation faisant valoir que la Couronne était tenue de s'assurer que la cession soit consignée de manière à porter atteinte le moins possible aux droits de la bande et à éviter d'entraver l'exercice de son pouvoir décisionnel. Dans l'application de la jurisprudence aux faits ici

---

indienne de Sumas – Cession de 1919 de la réserve indienne n° 7 (août 1997), (1998) 8 ACRI 307.

480 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335.

481 *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 CF 3, 148 DLR (4th) 523 (CA) (ci-après appelé *Semiahmoo*).

en cause, nous déterminerons si la Couronne s'est acquittée ou non de ses obligations de fiduciaire envers la bande de Duncan et, si elle l'a fait, si le Canada peut être considéré comme ayant une obligation légale non remplie envers la Première Nation.

L'arrêt *Guerin*

Même si l'arrêt *Guerin* portait sur les obligations de fiduciaire de la Couronne en ce qui touche la vente ou la location de terres de réserves indiennes *après* qu'une bande a cédé ses terres (obligations fiduciaires consécutives à une cession), il fournit des pistes importantes pour l'évaluation des rapports entre la Couronne et les Premières nations, étant donné qu'il s'agit de la première cause dans laquelle la Cour suprême du Canada reconnaissait que la Couronne entretient des liens de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones. L'arrêt *Guerin* demeure le jugement de la Cour suprême du Canada qui fait le plus autorité et examine le plus en profondeur les obligations de fiduciaire de la Couronne envers les Autochtones, et, même si ce jugement date de 1984, il continue de faire autorité. Dans notre rapport relatif à la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907, nous parlions de l'arrêt *Guerin* dans les termes suivants :

> Dans *Guerin*, la bande de Musqueam avait cédé 162 acres de terres de réserve à la Couronne en 1957 pour que ces terres soient louées à un club de golf, étant entendu que le bail contiendrait les clauses qui avaient été proposées au conseil de bande et acceptées par lui. Le document de cession qui a par la suite été signé remettait ces terres à la Couronne [TRADUCTION] « en fiducie, pour les louer » aux conditions jugées les plus favorables au bien-être de la bande. La bande a découvert par la suite que les clauses du bail conclu par la Couronne étaient fort différentes de celles que la bande avait acceptées, et moins intéressantes.
>
> Les huit membres de la Cour ont tous conclu que le Canada avait manqué à ses devoirs à l'égard de la bande. Quant à la nature de la relation de fiduciaire de la Couronne, le juge Dickson (son titre à l'époque), parlant au nom de la majorité, a écrit :
>
> > En confirmant dans la *Loi sur les Indiens* cette responsabilité historique de Sa Majesté de représenter les Indiens afin de protéger leurs droits dans les opérations avec des tiers, le Parlement a conféré à Sa Majesté le pouvoir discrétionnaire de décider elle-même ce qui est vraiment le plus avantageux pour les Indiens. Tel est l'effet du par. 18(1) de la Loi.

Ce pouvoir discrétionnaire, loin de supplanter comme le prétend Sa Majesté, le droit de regard qu'ont les tribunaux sur les rapports entre Sa Majesté et les Indiens, a pour effet de transformer l'obligation qui lui incombe en une obligation de fiduciaire. Le professeur Ernest J. Weinrib soutient dans son article intitulé *The Fiduciary Obligation* (1975), 25 U.T.L.J. 1, à la p. 7, que [TRADUCTION] « la marque distinctive d'un rapport fiduciaire réside dans le fait que la situation juridique relative des parties est telle que l'une d'elles à la merci du pouvoir discrétionnaire de l'autre ». À la page 4, il exprime ce point de vue de la manière suivante :

[TRADUCTION]

> [Lorsqu'il y a une obligation de fiduciaire] il existe un rapport dans lequel la manière dont le fiduciaire se sert du pouvoir discrétionnaire qui lui a été délégué peut avoir des répercussions sur les droits du commettant qui sont donc subordonnés à l'utilisation qui est faite dudit pouvoir. L'obligation de fiduciaire est le seul moyen brutal employé en droit pour contrôler ce pouvoir discrétionnaire.

Je ne me prononce pas sur la question de savoir si cette description est de portée assez large pour comprendre toutes les obligations de fiduciaire. J'estime toutefois que lorsqu'une loi, un contrat ou peut-être un engagement unilatéral impose à une partie l'obligation d'agir au profit d'une autre partie et que cette obligation est assortie d'un pouvoir discrétionnaire, la personne investie de ce pouvoir devient un fiduciaire. *L'equity* vient alors exercer un contrôle sur ce rapport en imposant à la personne en question l'obligation de satisfaire aux normes strictes de conduite auxquelles le fiduciaire est tenu de se conformer[...]

[...] Lorsqu'il s'est révélé impossible d'obtenir le bail promis, Sa Majesté, au lieu de procéder à la location des terres à des conditions différentes et défavorables, aurait dû retourner devant la bande pour lui expliquer ce qui s'était passé et demander son avis sur ce qu'il fallait faire. L'existence de cette conduite peu scrupuleuse est primordiale pour qu'on puisse conclure que Sa Majesté a manqué à son obligation de fiduciaire. *L'equity ne sanctionnera pas une*

> *conduite peu scrupuleuse de la part d'un fiduciaire qui doit faire preuve d'une loyauté absolue envers son commettant*[482].

Le juge Dickson a jugé que les dispositions relatives aux cessions inscrites dans la *Loi des Sauvages* interposaient la Couronne entre les Autochtones et les colons pour les questions touchant l'aliénation des terres de réserve. Il a décrit en ces termes le fondement de la relation de fiduciaire :

> À mon avis, la nature du titre des Indiens et les modalités prévues par la Loi relativement à l'aliénation de leurs terres imposent à Sa Majesté une obligation d'*equity*, exécutoire en justice, d'utiliser ces terres au profit des Indiens. Cette obligation ne constitue pas une fiducie au sens du droit privé. Il s'agit plutôt d'une obligation de fiduciaire. Si, toutefois, Sa Majesté manque à cette obligation de fiduciaire, elle assumera envers les Indiens exactement la même responsabilité qu'aurait imposée une telle fiducie.
>
> Le rapport fiduciaire entre Sa Majesté et les Indiens découle du concept du titre aborigène, autochtone ou indien. Cependant, le fait que les bandes indiennes possèdent un certain droit sur des terres n'engendre pas en soi un rapport fiduciaire entre les Indiens et Sa Majesté. Pour conclure que Sa Majesté est fiduciaire, il faut aussi que le droit des Indiens sur les terres soit inaliénable, sauf dans le cas d'une cession à Sa Majesté.
>
> Il est interdit à une bande indienne de céder son droit directement à un tiers. La vente ou la location de terres ne peut avoir lieu qu'à la suite d'une cession et c'est alors Sa Majesté qui agit au nom de la bande. C'est dans la Proclamation royale de 1763 que Sa Majesté a pour la première fois endossé cette responsabilité qui lui est encore reconnue dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux cessions. *L'exigence d'une cession et la responsabilité qui en découle ont pour effet d'imposer à Sa Majesté une obligation de fiduciaire distincte envers les Indiens*[483].

L'arrêt *Guerin* est intéressant à deux titres : premièrement, il qualifie de fiduciaire la relation entre la Couronne et les Premières nations et, deuxièmement, il établit clairement le principe d'une obligation juridique qui intervient lorsque la Couronne vend ou loue à un tiers des terres de réserve, au nom d'une bande et dans l'intérêt de cette bande, *après* la cession des terres à la Couronne, en fiducie.

---

482 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, 55 NR 161, 13 DLR (4th) 321, [1985] 1 CNLR 120, p. 136-137 et 140, juge Dickson. Italiques ajoutés.

483 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, 55 NR 161, 13 DLR (4th) 321, [1985] 1 CNLR 120, p. 131-132, juge Dickson. Italiques ajoutés.

> Toutefois, la Cour suprême du Canada n'avait pas pour mandat, dans l'affaire *Guerin*, d'examiner la question des éventuelles obligations de fiduciaire que la Couronne pourrait avoir à l'égard de la bande *avant* la cession. Cette question n'a pas été traitée spécifiquement avant l'apparition de l'affaire *Apsassin* au rôle de la Cour[484].

Dans le rapport de la Commission concernant la revendication relative à la cession soumise par la Première Nation de Moosomin, nous ajoutions ceci :

> Le juge Dickson a précisé que « le pouvoir discrétionnaire qui constitue la marque distinctive de tout rapport fiduciaire peut, dans un cas donné, être considérablement restreint[...] Les paragraphes 18(1) et 38(2) de la *Loi sur les Indiens* prévoient expressément une telle restriction »[485]. En conséquence, les principes fiduciaires auront toujours une incidence sur le rapport entre la Couronne et les Indiens, mais, selon le contexte, l'obligation de fiduciaire pourra être restreinte parce que le pouvoir discrétionnaire de la Couronne est moindre et la possibilité pour la Première Nation de prendre ses propres décisions librement et de façon informée est plus grande[486]. Le paragraphe 49(1) de la *Loi sur les Indiens* de 1906 est un exemple de restriction de ce genre : bien que les terres de réserve soient détenues par la Couronne au nom d'une bande (aux termes de l'art. 19 de cette Loi), elles ne peuvent être cédées qu'avec le consentement de la bande. C'est cette « autonomie » de décider du sort des terres de réserve que la Cour suprême a étudiée dans l'arrêt *Apsassin*, que nous allons maintenant aborder[487].

---

484 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), (1998) 8 ACRI 3, p. 82-84.

485 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335 [1985] 1 CNLR 120, [1984] 6 WWR 481, 13 DLR (4th) 321, 53 NR 161, p. 176-177 (CSC).

486 Ce point de vue a été confirmé dans *R. c. Sparrow* [1990], 70 DLR (4th) 385, [1990] 3 CNLR 160 (CSC), et plus récemment par le juge Iacobucci dans *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)* [1994], 112 DLR (4th) 129, p. 147 (CSC), où il écrit :

> « Il est maintenant bien établi qu'il existe des rapports fiduciaires entre l'État fédéral et les peuples autochtones du Canada : voir l'arrêt *Guerin c. La Reine*[...] Néanmoins, il faut se rappeler qu'il n'y a pas une obligation de fiduciaire pour chaque aspect des rapports entre fiduciaire et bénéficiaire : voir l'arrêt *Lac Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.*[1989], 61 D.L.R. (4th) 14, 26 CPR (3d) 97, [1989] 2 RCS 574. La nature des rapports entre les parties définit l'étendue, voire les limites, des obligations imposées ».

487 Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (mars 1997), (1998) 8 ACRI 113, p. 198.

L'arrêt *Apsassin*

Comme nous l'avons déjà indiqué, la décision qui fait autorité en ce qui concerne les devoirs de la Couronne *avant une cession* envers les Premières nations est l'arrêt *Apsassin* de la Cour suprême du Canada. Dans l'étude de cette affaire, pendant son enquête sur la revendication concernant des terres cédées par la bande de Moosomin, la Commission a écrit :

> Dans *Apsassin*, la Cour devait examiner la cession de terres de réserve par la bande des Castors, qui s'est ensuite scindée en deux : la bande de la rivière Blueberry et la bande de la rivière Doig. La réserve comptait de bonnes terres agricoles, mais la bande ne les utilisait pas à ces fins. Elles ne servaient que comme camp d'été, car la bande vivait du piégeage et de la chasse plus au nord pendant l'hiver. En 1940, la bande a cédé les droits miniers afférents à sa réserve à la Couronne, en fiducie, pour que celle-ci les loue au profit de la bande. En 1945, on demande à nouveau à la bande d'étudier la possibilité de céder la réserve pour mettre des terres à la disposition des anciens combattants de la Deuxième Guerre mondiale intéressés à se lancer en agriculture.
>
> Après certaines négociations entre les Affaires indiennes et le directeur de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants (DTAC), la réserve entière est cédée en 1945 pour la somme de 70 000 $. En 1950, une partie du produit de la vente a été utilisée par le Ministère pour acheter d'autres terres de réserve au nord, plus près des sentiers de piégeage de la bande. Une fois que les terres eurent été vendues à des anciens combattants, on y a découvert de riches gisements de pétrole et de gaz. On considéra que les droits miniers avaient été transmis « par inadvertance » aux anciens combattants plutôt que d'avoir été réservés au profit de la bande. Même si le Ministère avait le pouvoir, en vertu de l'art. 64 de la *Loi des Indiens*, d'annuler le transfert et de reprendre les droits miniers, il ne l'a pas fait. Ayant découvert ces faits, la bande a intenté une poursuite pour manquement à l'obligation de fiduciaire, exigeant des dommages-intérêts de la Couronne et reprochant à celle-ci d'avoir autorisé la bande à faire une cession inconsidérée de la réserve et d'avoir aliéné les terres à un prix « inférieur à sa valeur ».
>
> Au procès[488], le juge Addy a rejeté toutes les demandes de la bande sauf une, statuant qu'il n'existait pas d'obligation de fiduciaire antérieure à la cession ou relative à la cession. Il a aussi conclu que, après la cession, la Couronne n'avait pas manqué à son obligation de fiduciaire concernant les droits miniers, étant donné qu'on ne savait pas au moment de l'aliénation qu'ils avaient de la valeur. Il a toutefois jugé que

---

[488] Une version abrégée de la décision est publiée sous *Apsassin c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1988] 3 CF 20 (1re instance), et le texte complet est publié sous *Blueberry River Indian Band and Doig River Indian Band v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development) et al.*, [1988] 1 CNLR 73, 14 FTR 161 (TD).

le Ministère avait manqué à son obligation de fiduciaire après la cession en ne cherchant pas à obtenir un prix plus élevé pour les droits de surface.

La Cour d'appel fédérale[489] a rejeté le pourvoi de la bande et le pourvoi incident de la Couronne. Par ailleurs, la majorité a rejeté la conclusion du juge Addy concernant l'obligation de fiduciaire avant la cession, estimant que la combinaison des faits particuliers à l'affaire et des dispositions de la *Loi sur les Indiens* imposait à la Couronne une obligation de fiduciaire. Celle-ci consistait à veiller à ce que la bande soit correctement informée des circonstances relatives à la cession ainsi que des choix qui s'offraient, compte tenu particulièrement du fait que la Couronne elle-même avait demandé la cession des terres afin de les mettre à la disposition d'anciens combattants. Au nom de la majorité, le juge d'appel Stone (le juge d'appel Marceau souscrit au jugement et le juge en chef Isaac est dissident) conclut que la Couronne s'est acquittée de son obligation puisque la bande a été informée de « toutes les conséquences de la cession », qu'elle savait bien qu'elle renonçait pour toujours à tous ses droits sur la réserve, et qu'elle a donné « librement [son] consentement éclairé au projet de cession »[490]. Le juge Stone a aussi statué qu'il n'y avait pas eu manquement à l'obligation de fiduciaire après la cession au chapitre des droits miniers, étant donné qu'il y avait de « fortes indications » que les droits miniers étaient considérés comme ayant une valeur minimale, au point qu'il n'avait pas été déraisonnable de les aliéner. Enfin, une fois ces droits transmis au DTAC, l'éventuelle obligation de fiduciaire de la part des Affaires indiennes après la cession prenait fin, et la Couronne n'avait plus l'obligation d'aliéner les terres au profit de la bande.

La Cour suprême du Canada était partagée 4-3 sur la question de savoir si les droits miniers étaient inclus dans la cession de 1945 en vue de les vendre ou les louer. Néanmoins, la Cour a été unanime à conclure qu'après la cession, la Couronne avait manqué à l'obligation qu'elle avait, en tant que fiduciaire, d'aliéner les terres dans l'intérêt de la bande, premièrement, en vendant « par inadvertance » les droits miniers des terres de réserve au DTAC et, deuxièmement, en n'utilisant pas les pouvoirs que lui conférait la loi d'annuler la vente une fois l'erreur découverte. Les juges Gonthier et McLachlin, écrivant respectivement pour la majorité et la minorité, ont aussi conclu que dans la mesure où la Couronne avait, avant la cession, des obligations de fiduciaire envers la bande, elle s'en était acquittée selon les faits en l'espèce.

Les observations de la Cour sur la question de l'obligation de fiduciaire avant la cession peuvent être divisées en deux : celles touchant le *contexte* de la cession, et celles relatives au *résultat* essentiel de la cession. La première catégorie consistait à déterminer si le contexte et le processus utilisé pour obtenir la cession ont permis à la bande de donner un consentement adéquat à la cession selon le par. 49(1), et si elle comprenait bien la transaction. Dans l'analyse qui suit, nous examinerons premièrement si les négociations entre la Couronne et la bande étaient « viciées » et,

---

489 *Apsassin c. Canada*, [1993] 3 CF 28, 100 DLR (4th) 504, 151 NR 241, [1993] 2 CNLR 20 (CA fed.).

490 *Apsassin c. Canada*, [1993] 3 CF 28, 100 DLR (4th) 504, 151 NR 241, [1993] 2 CNLR 20, p. 46 (CA fed.).

> dans l'affirmative, si cela a affecté la compréhension et le consentement de la bande. Nous étudierons ensuite si la bande a vraiment cédé ou abandonné son autonomie et son pouvoir de décision en faveur de la Couronne.
>
> Essentiellement, les observations de la Cour suprême visent à déterminer si, compte tenu des faits et des résultats de la cession elle-même, le gouverneur en conseil aurait dû refuser son consentement à la cession aux termes du par. 49(4) parce que la transaction de cession était risquée, inconsidérée ou s'apparentait à de l'exploitation. Nous aborderons cette question dans la dernière partie de notre analyse[491].

À la lumière de l'arrêt *Apsassin*, on peut constater que la Cour a examiné plusieurs volets distincts de l'obligation de fiduciaire de la Couronne à l'égard des Indiens avant une cession, notamment lorsque la compréhension de la bande est inadéquate, ou lorsque par sa conduite, la Couronne a vicié les transactions au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait, lorsque la bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de décision en faveur de la Couronne en ce qui concerne une cession, et dans les cas où la cession est imprudente ou inconsidérée, ou qu'elle serait apparentée à de l'exploitation. Nous examinerons maintenant ces questions, de même que l'argument formulé par la Première Nation de Duncan, fondé sur la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Semiahmoo*, à savoir que la Couronne était tenue de veiller à ce que la cession porte atteinte le moins possible aux droits de la bande et entrave le moins possible l'exercice de son pouvoir décisionnel.

Obligations fiduciaires de la Couronne avant la cession

Lorsque la compréhension de la bande est inadéquate ou lorsque les transactions sont viciées

Dans son rapport d'enquête sur la revendication de la bande de *Moosomin*, la Commission a écrit :

> Pour la majorité de la Cour, le juge Gonthier a mis l'accent sur le contexte de la cession, se préoccupant de « donner effet à l'objet véritable de ces opérations » entre la bande et la Couronne[492]. Il écrit qu'il hésiterait « à donner effet à cette modification de cession [s'il] croyai[t] que la bande n'en avait pas bien saisi les conditions, ou si

---

491 Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), (1998) 8 ACRI 113, p. 198-200.

492 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 RCS 344, p. 359; [1996] 2 CNLR 25; 130 DLR (4th) (juge Gonthier).

> la Couronne avait, d'une manière ou d'une autre, vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait »[493].
>
> Au coeur des motifs du juge Gonthier, on trouve la notion selon laquelle « la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions »[494]. En statuant ainsi, il insiste sur le fait que la bande disposait d'une autonomie considérable pour décider de céder ou non ses terres et que, pour prendre sa décision, elle avait reçu tous les renseignements dont elle avait besoin concernant la nature et les conséquences de la cession. Selon le juge Gonthier, la décision d'une bande de céder ses terres devrait donc être respectée, à moins que la bande n'en ait pas suffisamment bien compris les conditions ou que les négociations avec la Couronne aient été viciées au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et qu'elle avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait[495].

Comme nous l'avons indiqué dans notre enquête au sujet de la bande de Kahkewistahaw[496], le juge Gonthier n'a pas défini ce qu'il entendait par « des négociations viciées », mais il est clair que, comme le juge McLachlin, il s'est largement appuyé sur les conclusions suivantes du juge Addy, en première instance, pour conclure que les transactions dans ce cas n'avaient pas été viciées :

> [Traduction]
> 1. Les demandeurs savaient depuis longtemps qu'une cession absolue de la R.I. 172 était envisagée;
> 2. Ils en avaient discuté auparavant au moins à trois reprises à l'occasion d'assemblées officielles tenues en présence de représentants du Ministère;
> 3. Contrairement à ce que prétendent les demandeurs, il serait absurde de conclure que les Indiens n'auraient pas débattu la question entre eux à de nombreuses occasions et de façon informelle au sein des groupes familiaux et des groupes de chasse;

---

493 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 RCS 344, p. 362; [1996] 2 CNLR 25; 130 DLR (4th) (juge Gonthier).

494 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 RCS 344, p. 358; [1996] 2 CNLR 25; 130 DLR (4th) 193 (juge Gonthier).

495 Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), (1998) 8 ACRI 113, p. 201.

496 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession des terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), (1998) 8 ACRI 3, p. 89.

> 4. À l'assemblée de la cession elle-même, la question avait fait l'objet d'un débat complet. Les Indiens en avaient discuté entre eux et avec les représentants du Ministère avant la signature de l'acte de cession;
> 5. [Les représentants de la Couronne n'avaient pas] essayé d'influencer les demandeurs soit avant, soit pendant l'assemblée de la cession. Au contraire, la question semble avoir été résolue de façon très consciencieuse par les représentants du Ministère concernés;
> 6. M. Grew [l'agent des Indiens pour l'endroit] avait expliqué aux Indiens toutes les conséquences d'une cession;
> 7. Même s'ils n'ont pas saisi exactement la nature du droit, en *common law*, qu'ils cédaient, ils en étaient probablement incapables, ils ont bel et bien compris, dans les faits, que par la cession ils renonçaient pour toujours à tous leurs droits sur la R.I. 172 en échange de l'argent qui serait versé à leur crédit après la vente de la réserve, et d'autres terrains situés près de leurs sentiers de piégeage qui seraient achetés avec le produit de la vente;
> 8. Lesdits terrains avaient déjà été choisis par les Indiens, après mûre réflexion[497].

En particulier, le juge Gonthier a conclu que les représentants de la Couronne avaient clairement expliqué les conséquences de la cession, n'avaient pas tenté d'influencer la décision de la bande, et avaient agi en conscience et dans l'intérêt de la bande pendant toutes les négociations. En d'autres mots, bien que la Cour d'appel et le juge McLachlin aient indiqué que la Couronne était à n'en point douter en conflit d'intérêts car elle faisait l'objet de pressions politiques divergentes « l'incitant, d'une part à conserver les terres en cause pour la bande et, d'autre part, à prendre des mesures pour qu'elles puissent être distribuées aux anciens combattants »[498], la Cour suprême a néanmoins été en mesure de constater, au-delà des irrégularités techniques et de la confusion qui a entouré la question même de la nature de la cession, qu'il existait une intention authentique de la part de la bande indienne de Beaver, formulée avec l'aide d'un agent des Indiens ayant agi en conscience, de se départir de terres de réserve qu'elle n'utilisait pas. Aussi, la Cour n'a-t-elle eu aucune difficulté à conclure qu'il y avait une parenté nette entre les intérêts de la Couronne envers l'ouverture de bonnes

---

[497] *Bande indienne de la rivière Blueberry et Bande indienne de la rivière Doig c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1988] 14 FTR 161, 1 CNLR 73, p. 129-130 (Section de 1re instance).

[498] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 SCR 344, p. 379; [1996] 2 CNLR 25; 130 DLR (4th) 193 (juge McLachlin).

terres agricoles à des anciens combattants et les intérêts de la bande à vendre ces terres qu'elle n'utilisait pas, en échange de terres situées plus proche de ses sentiers de piégeage.

Toutefois, lorsqu'on relève des « transactions viciées » impliquant la Couronne, il faut faire preuve de prudence pour déterminer s'il y a lieu ou non de donner effet à la décision apparemment autonome prise par la bande de céder des terres. Dans *Chippewas de Kettle et Stony Point*, à titre d'exemple, le juge d'appel Laskin a examiné les allégations de pots-de-vin qui auraient été versés à des membres de la bande par l'acheteur éventuel des terres de réserve, afin de déterminer si lesdits pots-de-vin pourraient constituer des « transactions viciées ». Même s'il a admis que la question devait être examinée en justice, et qu'elle ne pouvait être traitée dans le cadre de la demande préliminaire formulée par le Canada pour obtenir un jugement sommaire, il a néanmoins établi un lien explicite entre les « transactions viciées » et l'obligation fiduciaire, ce que le juge Gonthier n'a pas eu à faire dans le contexte d'*Apsassin*[499]. À notre avis, le fait que le Canada se soit servi de sa position d'autorité pour exercer une influence indue sur une bande pour obtenir un résultat donné, ou encore son manquement à gérer convenablement des intérêts divergents, peuvent contribuer à un verdict de « transactions viciées » impliquant la Couronne. Un tel verdict pourrait permettre de douter qu'une cession ait pu constituer la véritable expression de l'intention de la bande. Ces deux éléments sont pertinents en ce qui touche la question des « transactions viciées », étant donné qu'ils pourraient miner l'autonomie décisionnelle de la bande en ce qui a trait à un projet de cession de terres de réserve.

Compréhension et intention

En ce qui concerne l'autonomie d'une bande de décider librement de céder ou non ses terres de réserve, la Première Nation fait valoir qu'une décision véritablement autonome de procéder à une cession requiert un consentement éclairé et non coercitif, de même que la pleine compréhension des répercussions de la cession ou des solutions de rechange à cette dernière; faute d'une telle compréhension, ou si la cession est viciée par la coercition, on ne peut parler d'une décision

---

[499] *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)* (1997), 31 OR (3d) 97, p. 106 (CA).

véritablement autonome[500]. Selon le conseiller juridique de la Première Nation, le rôle de la Couronne en tant que fiduciaire consiste à informer pleinement la bande en tant que bénéficiaire, quant à l'ampleur, à la portée et aux conséquences de la décision que la bande s'apprête à prendre, et cela doit se faire en mettant toute l'information existante et disponible à la disposition de la bande de manière à s'assurer que l'information est « comprise et soupesée »[501] par la bande. Le Canada reconnaît que « l'obligation d'obtenir l'assentiment d'une majorité des hommes de la Première Nation à la cession suppose un consentement libre et éclairé à la cession »[502].

Les parties sont en désaccord pour ce qui est de savoir si la bande *a été* pleinement informée, à l'époque où a eu lieu la cession. À cet égard, la Première Nation fait valoir qu'il n'était pas possible d'établir clairement que la bande comprenait la situation et qu'elle voulait faire ce qu'elle a fait puisque, d'après la Première Nation, cinq des sept personnes inscrites à la liste des votants ne résidaient pas dans les réserves ou près de ces dernières et n'y détenaient pas d'intérêt, si bien que l'intention de la collectivité ne pouvait être exprimée que par deux votants admissibles, dont l'un n'a même pas voté[503]. La Commission avait déjà conclu que cinq des sept personnes inscrites à la liste des votants, ainsi qu'Alex Mooswah, étaient admissibles à assister à l'assemblée, de telle sorte qu'il est inutile de répondre à cet argument une fois de plus.

La Première Nation fait également valoir que les faits ici en cause ne sauraient résister à l'examen en fonction des principaux critères examinés dans *Apsassin*, critères sur lesquels se sont basés les juges Gonthier et McLachlin dans leur jugement. Comme l'a dit le conseiller juridique de la Première Nation :

> [Traduction]
>
> Si on passe en revue ces critères, nous constatons que dans le cas du premier, les demandeurs [dans *Apsassin*] savaient depuis longtemps qu'une cession absolue était envisagée. Ils avaient eu beaucoup de temps pour y penser. Dans ce cas-ci, la

---

500 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 107 (Jerome Slavik).

501 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 90 (Jerome Slavik).

502 Michel Roy, directeur général, Direction générale des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord Canada, à Donald Testawich, chef, Première Nation de Duncan, et Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 31 janvier 1997 (Pièce 11 de la CRI, p. 5).

503 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 105 (Jerome Slavik).

chose n'avait été envisagée que quelques années auparavant. On ne peut parler ici de temps considérable consacré à réfléchir à une cession et à se préparer à cette éventualité.

L'agent des Indiens rencontrait rarement les gens de Duncan. Le plus souvent, il les rencontrait à l'occasion du paiement des annuités. Cela signifie que les rencontres étaient espacées entre elles d'une année. On dit [dans *Apsassin*] que les demandeurs s'étaient réunis à l'occasion d'au moins trois assemblées officielles auxquelles des représentants du Ministère étaient présents, à l'occasion d'assemblées en bonne et due forme, et qu'il existe un état détaillé des éléments qui ont été exposés à l'occasion de ces assemblées.

On dit maintenant que les Indiens ont eu la chance, dans les circonstances, de discuter de la question entre eux en maintes occasions, de manière informelle. C'était peut-être vrai dans les cas où il existait une communauté, mais dans le cas présent, les membres étaient dispersés dans un rayon de plus de cent milles. Nous doutons qu'ils aient eu de nombreuses occasions de se réunir ensemble pour discuter des répercussions, des conséquences et des options.

En ce qui touche le quatrième point, celui de l'assemblée de cession même, la question avait été abordée en profondeur entre les Indiens et des représentants du Ministère. Dans le cas qui nous occupe, il n'existe nulle preuve attestant que la question a été pleinement débattue ou même qu'il y ait eu une assemblée au sujet de la cession. En ce qui touche le point cinq, rien n'indique que l'on ait tenté d'influencer le demandeur, aussi bien avant l'assemblée concernant la cession qu'au cours d'une assemblée comme telle. Dans le cas qui nous occupe, les instructions données à Murison étaient de rencontrer les Indiens, de marchander, de conclure un marché et de conclure la transaction à tout prix. Les incitatifs à cet égard étaient commodes, il avait le pouvoir de négocier la transaction, sur les lieux mêmes.

Au point six, on dit que M. Grew avait expliqué aux Indiens toutes les conséquences d'une cession. Il n'existe pas de preuve documentaire attestant que Laird ou Murison aient expliqué les conséquences d'une cession ou les solutions de rechange à une cession. En fait, nous savons que parfois, lorsque de telles solutions de rechange existent, rien ne se fait, et personne n'est consulté.

Je soulignerai enfin en ce qui concerne le point huit, que dans le cas qui nous occupe, le cas de Beaver, et, pardon, dans le cas de Blueberry [*Apsassin*] et dans le cas de la cession de Beaver, il y avait eu des discussions concernant d'autres endroits possibles. Ils savaient qu'ils allaient obtenir de nouvelles réserves, d'autres réserves et des réserves différentes. Il y avait eu des échanges quant à leur emplacement. Chose certaine, cela exige un examen approfondi ainsi qu'un long processus de consultation sur la sélection des terres de réserve, si tant est que le processus était aussi compliqué alors qu'il l'est aujourd'hui.

> Nous n'avons connaissance d'aucune suggestion, d'aucune offre, ni de quelque indication selon laquelle cela a été fait dans le cas de la Première Nation de Duncan[504].

Le conseiller juridique de la Première Nation laisse entendre que les faits en l'espèce s'apparentent davantage à ceux de l'enquête concernant la Première Nation de Moosomin qu'à ceux sur lesquels a porté l'arrêt *Apsassin*, en particulier pour ce qui est des éléments de preuve concernant la façon dont le vote a été pris et la mesure dans laquelle les dispositions de la cession ont été expliquées ainsi que la mesure dans laquelle on peut dire que la bande les a comprises[505]. La principale difficulté, à son avis, c'est qu'il n'existe pas de registre pouvant indiquer quand, où et avec qui la question de la cession a été débattue en 1928 ou à l'occasion de rencontres antérieures avec l'agent Laird; il n'existe pas d'élément de preuve attestant qu'il ait été question des dispositions, des options ou de la cession proprement dite; il n'existe pas d'indication non plus selon laquelle des renseignements substantiels ont été mis à la disposition des membres de la bande, afin d'aider ces derniers à prendre une décision éclairée[506].

Enfin, le conseiller juridique de la Première Nation fait valoir qu'il n'existe aucun élément de preuve laissant supposer l'existence d'une intention de cession et de la compréhension de ce que cela suppose, compte tenu du fait que le document et l'affidavit de cession ont été préparés, selon la Première Nation, avant la tenue de l'assemblée. Dans ce contexte, la Première Nation soutient que la Commission a la possibilité, en tant que responsable de l'examen des faits en cause, de ne donner aucun poids à ces documents, en tant que preuve de la compréhension de la situation et de l'intention des membres de la bande[507]. L'insuffisance de documents significatifs confirmant la nature et la portée des débats à ce sujet [traduction] « incite à supposer que la question de la cession n'a pas été soulevée ou qu'elle a été soulevée d'une manière superficielle ou hypothétique »[508].

---

504 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 108-109 (Jerome Slavik).

505 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 112-113 (Jerome Slavik).

506 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 90-91 (Jerome Slavik).

507 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 58.

508 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 14.

Le Canada répond à cela que la question de la cession était dans l'air depuis longtemps au sein de la bande de Duncan, et ce même avant 1928[509], la question ayant été soulevée dès 1912, puisque la bande, à l'exception de Duncan Testawits, n'utilisait déjà pas ses réserves situées dans la région de l'établissement de Shaftesbury[510]. À l'époque où fut consignée la cession, Murison relatait que [traduction] « ces Indiens étaient préparés à me recevoir et avaient de toute évidence débattu de la question longuement entre eux, ces derniers ayant été informés le 3 août qu'un fonctionnaire viendrait les rencontrer en cours d'année, afin d'aborder la question de la cession avec eux »[511]. Comme l'a écrit le directeur général de la Direction générale des revendications particulières, Michel Roy, le 31 janvier 1997 :

> [Traduction]
> La preuve révèle que la question de la cession a été débattue avec les membres de la PND [Première Nation de Duncan] au moins trois fois avant la date de la cession. Il est particulièrement intéressant de relever que la question de la cession a été débattue au moment du paiement des annuités prévues au traité, respectivement en 1925, 1927 et 1928, alors qu'un grand nombre de membres auraient été présents. La preuve montre en outre que des membres de la PND s'étaient dits disposés à céder les terres en question, sous réserve des modalités qui leur seraient offertes. Le rapport de l'inspecteur Murison concernant la cession permet de penser que des membres de la PND ont eu l'occasion d'envisager la cession et d'en débattre entre eux, avant le vote sur la cession. Le Canada estime que la PND n'a pas établi de façon suffisante qu'il n'y a pas eu consentement libre et éclairé à la cession des réserves.[512]

Aux yeux de la Commission, bien qu'il soit vrai qu'il existe peu de documents démontrant qu'il y a effectivement eu une assemblée de cession et que des échanges ont eu lieu à cette occasion ou à l'occasion d'assemblées antérieures, la conclusion selon laquelle la bande n'a pas compris les modalités de la cession n'est appuyée d'aucune preuve. En fait, les éléments de preuve émanant de

---

509 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 29.

510 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 147 (Perry Robinson).

511 W. Murison, inspecteur des agences des Indiens, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 3 octobre 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 253).

512 Michel Roy, Directeur général, Direction générale des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord Canada, à Donald Testawich, chef, Première Nation de Duncan, et Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 31 janvier 1997 (Pièce 11 de la CRI, p. 5-6).

Murison, et corroborés par Angela Testawits, indiquent que la bande était préparée à sa venue et avait effectivement négocié des modalités additionnelles concernant la cession, notamment le paiement initial d'une somme de 50 $ par membre de la bande, des paiements annuels d'intérêts, et la fourniture d'instruments aratoires. En outre, une fois que la cession de Beaver eut été complétée, il semble que la bande de Duncan ait demandé à être traitée de la même façon – c'est-à-dire qu'on verse un deuxième paiement de 50 $ provenant du produit de la vente, à chaque membre de la bande. Selon la Commission, l'absence de preuve montrant que des membres de la bande ont voulu renverser la cession ou formuler une plainte selon laquelle leurs terres leurs avaient été subtilisées ou leur avaient été retirées de manière frauduleuse est particulièrement significative. À la lumière de ces faits, il paraît évident que la bande était au courant de la nature de la transaction et qu'une fois que l'opération a été lancée, elle a voulu obtenir des conditions encore plus favorables.

Le conseiller juridique de la Première Nation cherche à établir une distinction entre le cas qui nous occupe et les faits en cause dans l'arrêt *Apsassin*, en se fondant sur le fait que dans *Apsassin*, « des témoignages *de vive voix* de la part de témoins ' absolument indépendants et désintéressés ' décrivaient en détail le déroulement des assemblées tenues, indiquaient qui y avait participé, où elles avaient eu lieu, les questions qui y ont été abordées, et livraient un aperçu général des échanges »[513]. Toutefois, selon la Commission, il convient de rappeler que la cession dont il est question dans *Apsassin* a eu lieu en 1945 et que le procès a eu lieu au milieu des années 80 – ce qui représente un écart de près de 40 ans, mais que certains des participants aux événements étaient encore en mesure de témoigner à leur sujet. La cession de Duncan s'est faite 17 ans auparavant, à une époque où les registres étaient tenus de manière moins rigoureuse, et l'enquête de la Commission à ce sujet n'aura commencé qu'au milieu des années 90, soit 67 ans après les faits. La Commission admet qu'il serait préférable de pouvoir compter sur des participants survivants qui seraient en mesure d'expliquer ce qui s'est produit. Toutefois, la présente enquête doit faire l'objet d'une décision à la lumière des preuves qui nous sont soumises, et ces dernières nous amènent à conclure qu'une assemblée a été tenue, à l'occasion de laquelle la question a été débattue et négociée.

Malgré l'écart de temps, la présente cause s'apparente en fait avec l'affaire *Apsassin*, à plusieurs égards. Les membres de la bande de Duncan savaient depuis un certain temps déjà qu'une

---

513 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 58.

cession était envisagée, et il semble que la bande se soit réunie en plusieurs occasions – et dans certains cas en présence de représentants de la Couronne, et dans d'autres cas pour discuter de la question entre membres de la bande. En dépit de la rareté des documents relatifs à l'assemblée concernant la cession, il semble que la question a été débattue et que ses modalités d'exécution ont été négociées avant la signature proprement dite de la cession. En outre, les membres de la bande de Duncan ont vraisemblablement compris que, par la cession, ils abandonnaient à jamais tous leurs droits sur les terres cédées, en échange d'un paiement initial en espèces de 50 $, de paiements annuels d'intérêts, et de la fourniture d'instruments aratoires et d'aide à l'agriculture. Par contre, contrairement à l'affaire *Apsassin*, il n'a pas été nécessaire en l'espèce « d'examiner longuement » la question de la sélection d'autres terres de réserve; il n'aurait nullement été avantageux de déplacer la bande de Duncan puisque ses sentiers de piégeage étaient déjà passablement dispersés de toute façon.

Pour ce qui est de la prétention de la Première Nation, à savoir qu'il existe des similitudes entre les faits en l'espèce et ceux dont la Commission était saisie dans le cas de l'enquête sur la Première Nation de Moosomin – et en particulier la minceur des documents attestant d'une assemblée concernant une cession – précisons qu'il existe aussi des différences importantes. Dans l'enquête sur Moosomin, il n'y avait pas de liste des votants admissibles ni de compte rendu des résultats quant à savoir qui a voté pour ou contre la cession. Comme 15 membres ont voté pour la cession et que les statistiques de recensement pour 1909 révèlent que la bande comptait 30 votants admissibles, il est impossible pour la Commission de déterminer si les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant les cessions ont été respectées dans ce cas. La Commission a en outre conclu :

> En plus de l'ambiguïté de l'attestation, l'absence d'autre preuve fait que nous ne pouvons déterminer si une assemblée a vraiment été convoquée selon les règles de la bande aux fins expresses d'étudier la proposition de cession. Si l'on présume que l'assemblée a eu lieu, il ne subsiste aucun détail concernant l'avis de convocation, le moment de la notification et les destinataires de l'avis, le nombre de personnes présentes à l'assemblée; on ignore également si un vote a réellement eu lieu et, dans l'affirmative, si l'on a compilé les votes favorables ou défavorables à la cession. On ne dispose pas non plus d'éléments de preuve qui permettent de déterminer la nature des discussions avec les personnes habilitées à voter et d'affirmer que les modalités de la cession ont été expliquées aux membres de la bande. Nous sommes étonnés de constater que même si l'agent Day, avant la cession, veillait à communiquer à peu

> près chaque détail de ses activités au Ministère sur d'autres sujets, il n'a pas gardé de dossier touchant cette assemblée des plus importantes.
>
> Le témoignage des anciens appuie la conclusion qu'une forme quelconque de réunion a eu lieu, et que les personnes présentes ont peut-être alors signé le document de cession. Toutefois, il n'est pas clair que les 15 hommes qui ont signé le document ou y ont apposé leur marque savaient ce qu'il signifiait, car on ne dispose pas de preuve quant aux propos tenus à cette assemblée. [...]
>
> En l'espèce, le document de cession et l'attestation assermentée doivent être considérés à la lumière de l'histoire orale et des archives du Ministère, ces deux éléments soulevant des doutes très réels quant à savoir si la bande comprenait pleinement ce qui arrivait relativement à la cession. [...] À notre avis, la combinaison de tous ces facteurs rend au moins défendable l'argument qu'on n'a pas respecté l'art. 49 lors du vote de cession en 1909[514].

En contrepartie, même si les documents se rapportant à cette cause sont peu nombreux, ils suffisent néanmoins pour attester du nombre de votants admissibles qui étaient présents à l'assemblée de cession, du nombre de personnes qui ont voté en faveur de la cession, de la façon dont l'assemblée a été convoquée et, dans une mesure limitée, de la nature de débats qui ont été tenus et du fait que la bande était disposée à examiner la question d'une cession. Les doutes que nous avions exprimés dans l'enquête concernant Moosomin sont moins évidents dans la présente affaire.

Nous concluons que les éléments mis en preuve ne permettent pas d'établir que la bande n'avait pas bien saisi les dispositions de la cession.

« Transactions viciées »

Rappelons que le juge Gonthier, dans *Apsassin,* indiquait qu'il serait hésitant à confirmer la validité de la cession dans cette affaire si la conduite de la Couronne avait « vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait ». À propos des faits dont il a été saisi, il était en accord avec le juge Addy pour dire que les représentants de la Couronne n'avaient pas tenté d'influencer la bande indienne de Beaver ni avant ni pendant l'assemblée de la cession, mais qu'elle avait plutôt examiné la question d'une manière « des plus consciencieuses ».

---

514 Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres de réserve cédées en 1907* (Ottawa, mars 1997), (1998) 8 ACRI 113, p. 195-196.

En l'espèce, la Première Nation de Duncan a consacré beaucoup d'énergie à tenter de prouver précisément que les transactions viciées à propos desquelles le juge Gonthier ne s'est pas prononcé constituaient la toile de fond des procédures entourant la cession de 1928. En ce qui concerne les facteurs dont la Commission devait tenir compte pour déterminer s'il y a eu des transactions viciées, le conseiller juridique de la requérante a fait valoir ce qui suit :

> [Traduction]
> En premier lieu, nous devons donc examiner la nature des agissements de la Couronne et des circonstances qui ont pu concourir à vicier les transactions dans la présente affaire. Nous devons par ailleurs déterminer s'il y a eu ou non des incitations indues exercées auprès des Indiens qui étaient vulnérables. Il faut déterminer si l'obtention d'une cession s'est faite avec une précipitation injustifiée, si des pressions indirectes, de l'intimidation ou des tentatives indues d'influencer ont été exercées par des tierces parties sur la Couronne ou sur les Indiens, ou si ces derniers ont prêté le flanc à ces manoeuvres. Il faut également déterminer si la Couronne a convenablement et pleinement informé les Indiens quant aux conséquences d'une cession. Tous ces faits, ces circonstances et ces agissements doivent être pris en considération[515].

Selon la Première Nation, dans son enquête sur Moosomin, la Commission faisait ressortir à quel point le ministère des Affaires indiennes s'était buté à des difficultés liées à la question de la vente de la réserve, et que le Ministère avait finalement décidé d'aller de l'avant parce que les terres de réserve en cause n'avaient aucune utilité pour la bande et que le produit de leur vente allait servir à acquérir des terres de remplacement plus proches des sentiers de piégeage de la bande. À l'opposé, dans la présente cause, le conseiller juridique de la Première Nation fait valoir que les terres avaient de la valeur et qu'elles pouvaient être louées, mais que, comme le Ministère était désireux d'obtenir une cession, la seule difficulté qui se posait pour le Ministère était la question des délais[516]. Alors que dans le cas de Moosomin, le Ministère avait pleinement expliqué les conséquences d'une cession et avait agi en conscience et dans le meilleur intérêt de la bande, rien ne prouve dans le cas présent, fait valoir le conseiller juridique, que la Couronne ait tenté de concilier des intérêts divergents; la Couronne a plutôt cédé aux pressions exercées par la Commission d'établissement des soldats, par

---

515 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 107 (Jerome Slavik).

516 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 110 (Jerome Slavik).

la province de l'Alberta, par le district municipal et par les colons de la région. La Couronne elle-même a bénéficié de la transaction, en ce que celle-ci a contribué à réduire ses obligations administratives et en utilisant le produit de la vente, premièrement, pour réduire les coûts de maintien de la bande et, deuxièmement, pour financer les avantages que la Couronne était déjà obligée, en vertu du Traité, de fournir à la bande[517].

La Première Nation fait valoir que sa position est fondée sur le fait que l'amorce du processus de cession a été faite par la Couronne et sur les efforts déployés par cette dernière pour conclure la transaction. Elle fait valoir à cet égard qu'un chapelet d'événements appuient sa position :

- D'après la Première Nation, comme l'agent Laird connaissait les prédispositions du commissaire Graham et du surintendant général adjoint Scott, le même agent Laird a réagi au fait que l'agriculteur A.C. Wright avait involontairement empiété, par ses améliorations agricoles, sur la RI 151G en 1922, en proposant dès lors la cession non seulement de cette réserve, mais également des RI 151B, 151C, 151D, 151E, 151F, 151H et 151K[518].

- En novembre 1926, Scott informait Charles Stewart, surintendant général des Affaires indiennes et ministre de l'Intérieur, que la bande n'utilisait pas les réserves de manière profitable et [traduction] qu'« il serait peut-être possible d'obtenir une entente pour que ces réserves soient cédées en vue d'être vendues, si la question était soumise à l'attention des Indiens »[519].

- À la fin de 1927, la Couronne avait pris sa décision et dès lors, « toute apparence de neutralité est disparue », aux dires de la Première Nation[520]. En décembre de la même année, Scott faisait savoir à Stewart qu'il avait l'intention d'obtenir une cession de toutes les réserves, à l'exception de la RI 151A, et indiquait avoir conclu, à la lumière du rapport de Laird,

---

517 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 113-114 (Jerome Slavik); mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 63.

518 Harold Laird, agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 23 janvier 1923, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (documents de la CRI, p. 150); transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 22 (Jerome Slavik).

519 D.C. Scott, SGAAI, au surintendant général, AI, 25 novembre 1926, MAINC, dossier 777/30-7-151A, vol. 1 (documents de la CRI, p. 181); transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 29 (Jerome Slavik).

520 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 16; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 30 (Jerome Slavik).

[traduction] « que les Indiens seraient disposés à céder ces réserves, à l'exception de la RI 151A, à condition que des incitatifs raisonnables leurs soient offerts en échange »[521].

- Le conseiller juridique de la Première Nation fait valoir que Laird voulait tellement obtenir les cessions afin de faire bonne impression auprès de ses supérieurs qu'il s'est attaqué aveuglément à cette tâche en obtenant la cession de la RI 151K par Susan McKenzie, une opération qui allait avorter, puisque Laird n'avait pas établi la propriété de la réserve, ne s'était pas conformé aux exigences obligatoires à cet égard et n'avait pas attendu les instructions voulues avant d'agir[522].

- Le conseiller juridique ajoute qu'en raison du fait que Laird n'était pas parvenu dans le passé à obtenir des cessions, la Couronne avait délégué Murison, qui était beaucoup plus innovateur, plus compétent et plus méticuleux dans son marchandage, mais qui était tout aussi disposé à faire fi des exigences de la *Loi sur les Indiens*[523].

- Le fait que Scott ait informé Murison en juillet 1928 que, compte tenu des dispositions particulières du Traité 8, il n'était pas possible d'obtenir des cessions en réunissant des personnes ou des petits groupes des membres de la bande, mais qu'il fallait plutôt tenir une assemblée générale de la bande, indique, d'après la Première Nation, que le Ministère était prêt à passer outre aux dispositions de la *Proclamation royale de 1763* et de la *Loi sur les Indiens* « pour obtenir la cession, par tous les moyens possibles »[524].

- Le conseiller juridique de la requérante soutient, [traduction] « compte tenu du fait que Laird avait indiqué que la valeur des terres augmentait rapidement, que la bande avait précédemment eu l'occasion de discuter avec Laird de la possibilité d'une cession, et de l'intérêt que les colons manifestaient envers les terres, qu'il paraissait peu probable que la bande présente à Laird le projet de céder une part importante de ses terres de réserve sans avoir la moindre idée de ce qu'elle voulait ou de ce qu'elle souhaitait ou prévoyait obtenir en échange ». Il serait plus vraisemblable de penser, selon le conseiller juridique, que [traduction] « Laird ait vu dans la disposition de la bande à céder des terres l'occasion rêvée de chercher à obtenir une cession, plutôt qu'une volonté expresse de la part de la bande à se départir de ces réserves »[525]. En fait, si Laird était effectivement au courant de la valeur marchande des terres à cette époque, le conseiller juridique trouve étrange que la Couronne

---

521 D.C. Scott, SGAAI, au SGAI, 29 décembre 1927, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (documents de la CRI, p. 189-191); transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 15-16 et 30 (Jerome Slavik).

522 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 31 (Jerome Slavik).

523 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 17; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 20, 32 et 34 (Jerome Slavik).

524 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 35-36 (Jerome Slavik).

525 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 15.

n'ait pas été disposé à discuter du prix probable qu'on pourrait obtenir en échange de ces terres et qu'elle se soit plutôt contentée d'informer la bande que les terres seraient vendues aux enchères publiques, au prix qu'on pourrait ainsi en obtenir[526].

- La Couronne a obtenu la cession de bonnes terres agricoles, sans tenir compte de la volonté expresse de certains membres de la bande d'en venir à pratiquer l'agriculture. Cela démontre, d'après la Première Nation, que la Couronne n'a pas agi dans le meilleur intérêt de la bande[527].

Dans sa réplique, le Canada indique que les documents déposés devant la Commission ne démontrent nullement le bien-fondé de l'argument de la Première Nation, à savoir que la Couronne a agi de façon « malhonnête et fausse » en s'employant de façon « agressive » et « impitoyable » à obtenir une cession, à la manière d'un promoteur à la solde des colons de la région, du district municipal, de la province de l'Alberta et de « divers bureaucrates »[528]. La Couronne fait plutôt valoir que les membres de la bande de Duncan ont fait preuve [traduction] « d'un intérêt indépendant envers la question de la cession de leurs propres réserves », et que l'amorce du processus de cession découle en partie de leur [traduction] « utilisation insuffisante de ces réserves et du fait que ces personnes se soient elles-mêmes informées de la possibilité d'une cession »[529]. Le conseiller juridique du Canada a répliqué à la liste des faits soumis par la Première Nation et tendant à prouver que le Canada avait été l'initiateur de la cession, en soumettant sa propre liste de faits montrant que c'est la bande qui avait pris l'initiative du processus et que le Canada avait, en fait, pris des mesures pour protéger les intérêts de la bande, en faisant valoir les points suivants :

- En réponse à une demande soumise en 1919 par le brigadier-général W.A. Griesbach, député de la circonscription d'Edmonton Ouest au Parlement, d'ouvrir des réserves à la colonisation, Graham avait répondu : [traduction] « il me paraît étrange que les Indiens soient invités à céder des terres dans ce district dès maintenant, puisqu'il doit exister de vastes superficies de terres domaniales disponibles ». Et il ajoutait [traduction] : « Je ne pense pas que nous

---

526 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 44 (Jerome Slavik).

527 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 20; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 47 (Jerome Slavik).

528 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 138 (Perry Robinson).

529 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 6, notes de bas de page 8 et 10.

devions chercher à obtenir la cession de ces terres, tant qu'il y aura encore des terres disponibles dans le district »[530].

- En juillet 1925, le secrétaire trésorier E.L. Lamont, du district municipal de la Paix, faisait remarquer que [traduction] « les réserves indiennes précitées, situées dans les limites de notre district municipal, sont inoccupées depuis de nombreuses années et les rares Indiens encore attachés à ces terres ont exprimé le désir de céder ces terres en conformité avec les dispositions de la *Loi sur les Indiens* »[531]. Le conseiller juridique du Canada fait valoir que cette lettre démontre que la bande était disposée à céder ses réserves[532].

- A.F. MacKenzie, le surintendant adjoint par intérim et secrétaire des Affaires indiennes, faisait savoir à Lamont, en septembre 1925, que [traduction] « le Ministère n'a nulle intention d'aller plus loin dans ce dossier, au vu du fait que la valeur marchande actuelle des terres dans ce district est très faible »[533]. Même si MacKenzie a ajouté que le Ministère était disposé à examiner la question plus en profondeur, si jamais les prix des terres devaient augmenter, le Canada fait valoir que le refus de vendre les terres alors que les prix étaient faibles concordait avec l'obligation de fiduciaire de la Couronne de protéger la bande d'une transaction assimilable à de l'exploitation[534].

- En ce qui concerne la lettre de Scott adressée à Stewart en novembre 1926, et que la Première Nation considère comme une preuve qu'une cession [traduction] « pouvait [...] être obtenue, si la question était soumise à l'attention des Indiens », le Canada relève que Scott avait ajouté que les Affaires indiennes considéraient une cession comme « non souhaitable » à cette époque. Scott poursuivait même en disant [traduction] : « il me semble que si les prix des terres sont très bas dans cette région, de vastes superficies de terres agricoles seraient disponibles et pourraient être achetées, et qu'il ne serait pas à l'avantage des propriétaires indiens de se départir de leurs réserves pour le moment »[535]. Le conseiller juridique du

---

530 W.M. Graham, commissaire, à D.C. Scott, SGAAI, 17 juillet 1919, AN, RG 10, vol. 7535, dossier 26131-3 (Documents de la CRI, p. 104); transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 139 (Perry Robinson).

531 E.L. Lamont, secrétaire-trésorier, district municipal de la Paix, au secrétaire des Affaires indiennes, 7 juillet 1925, MAINC, dossier 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 174).

532 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 139 (Perry Robinson).

533 A.F. MacKenzie, surintendant adjoint par intérim et secrétaire des Affaires indiennes, à E.L. Lamont, secrétaire-trésorier, district municipal de la Paix, 3 septembre 1925, MAINC, dossier 777/30-7-151A, vol. 1 (documents de la CRI, p. 180).

534 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 141 (Perry Robinson).

535 D.C. Scott, SGAAI, au surintendant général, AI, 25 novembre 1926, MAINC, dossier 777/30-7-151A, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 181).

Canada fait valoir que la Couronne avait alors une fois de plus renoncé à une cession, dans le but de protéger les intérêts des Indiens.

- Le 14 juillet 1927, Laird relatait s'être vu [traduction] « demander de soumettre la question au Ministère, en ce qui concerne la cession de plusieurs réserves appartenant aux Indiens de la bande susmentionnée [Duncan], notamment les RI 151, 151B, 151C, 151D, 151E, 151F, 151G et 151H.[536]. D'après le Canada, cette demande ne pouvait que provenir de la bande[537].

- J.D. McLean, le secrétaire et surintendant général adjoint des Affaires indiennes, écrivait à Laird, le 23 novembre 1927 :

> [Traduction]
> Le Ministère est disposé à examiner la question d'une cession de ces réserves en vue de leur vente et de leur colonisation, mais avant d'aller de l'avant, il sera nécessaire de déterminer quelles seront les modalités et conditions de la bande serait disposée à accepter. [...]
>
> Si les Indiens sont disposés à céder ces réserves, et à permettre au Ministère de les mettre en vente par enchères publiques au moment opportun, dans l'avenir, nous sommes prêts à aller de l'avant. Par contre, il se peut qu'ils aient en tête un prix plus élevé ou une autre condition qu'ils souhaiteraient obtenir, avant de consentir à une cession[538].

Le conseiller juridique du Canada fait valoir que cette lettre montre qu'il n'y a pas lieu de conclure, comme la Première Nation souhaite voir la Commission le faire, que la Couronne a proposé une cession et cherché impitoyablement à l'obtenir[539].

- Enfin, le Canada fait référence à la lettre du 6 décembre 1927 de Laird – dans laquelle ce dernier fait savoir à McLean que la bande lui a demandé en juillet de la même année [traduction] « quelles conditions le gouvernement offrirait »[540] – de même qu'à la lettre du 10 mars 1928 du même Laird – dans laquelle ce dernier déclare [traduction] : « Je devrais à n'en pas douter recevoir des demandes de renseignements quant à savoir si des mesures ont été prises au sujet de la cession proposée de leurs petites réserves; c'est pourquoi, j'aimerais

---

536 Harold Laird, agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 21 octobre 1927, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (documents, de la CRI, p. 186).

537 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 142-143 (Perry Robinson).

538 J.D. McLean, surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, à Harold Laird, agent des Indiens par int., 23 novembre 1927, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 187).

539 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 143-145 (Perry Robinson).

540 Harold Laird, agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 6 décembre 1927, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 188).

> savoir si le Ministère étudie la question de la consignation d'une cession au cours de l'été à venir »[541]. Ces lettres, de même que d'autres lettres antérieures, révèlent, d'après le mémoire du Canada, que la bande était intéressée à vendre ses propres réserves et que le Ministère s'opposait à la vente de ces réserves, puisque, compte tenu des prix faibles, leur cession ne paraissait pas dans le meilleur intérêt de la bande. En outre, le fait que la bande souhaitait vendre une partie de ses réserves n'est pas surprenant, fait valoir le conseiller juridique du Canada, étant donné que la RI 151A était devenue la réserve la plus importante très tôt, tandis que les autres avaient largement cessé d'être utilisées[542].

En somme, le Canada soutient que les éléments de preuve n'appuient nullement la conclusion voulant que la bande ait subi une influence ou des pressions indues de la part de la Couronne, pendant le processus de cession[543]. En outre, les allégations de la Première Nation relatives à la fabrication de documents lors de la signature des documents de cession équivalent, d'après le mémoire soumis par le Canada, à une accusation de fraude, dont la prépondérance des probabilités ne suffit pas à établir le bien-fondé, bien que la preuve à établir soit en pareil cas moins stricte qu'en contexte de droit criminel, où la preuve au-delà du doute raisonnable doit être faite. Dans un cas comme dans l'autre, la Première Nation n'a pas, d'après le conseiller juridique du Canada, répondu à cette exigence[544].

La Commission est portée à ajouter foi aux prétentions du Canada sur cette question. Le conseiller juridique de la Première Nation cherche à donner l'impression que la cession s'est produite sur fond de conspiration de la part des représentants du Canada dans le but de déposséder la bande de Duncan de ses terres, au profit de colons de l'endroit et d'autres intérêts plus puissants. Les deux parties se sont accusées à tour de rôle d'avoir été à l'origine de la cession, mais les éléments mis en preuve ne font pencher la balance ni d'un côté ni de l'autre de façon catégorique. Le fait que les parties aient pu de manière sélective retenir des éléments particuliers à l'appui de leurs arguments respectifs démontre que le Canada aussi bien que la bande ont pu avoir de l'intérêt envers la réalisation d'une cession – dans le cas du Canada, pour rendre des terres disponibles pour la colonisation et, dans le cas de la bande, pour aliéner des terres de réserve qui n'avaient aucune utilité

---

541 Harold Laird, agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 10 mars 1928, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 196).

542 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 145-147 (Perry Robinson).

543 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 34.

544 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 34-35.

immédiate en échange de paiements en argent, de paiements annuels d'intérêt et de la fourniture de bétail, d'instruments aratoires et de matériaux de construction.

Nous sommes frappés par l'attitude relativement détachée affichée par la Couronne à l'égard de cette cession, avant la prise de la décision, qui remonte à la fin de 1927 ou au début de 1928, celle d'aller de l'avant. La Première Nation soutient qu'à cette étape du processus, la Couronne avait abandonné « toute prétention de neutralité », mais nous ne voyons pas la décision de la Couronne du même oeil. Au contraire, nous avons examiné cette décision dans le contexte des lignes directrices communiquées par Scott à ses agents des Indiens en ce qui concerne l'exécution de la cession de terres de réserve. La première de ces lignes directrices se lit ainsi :

> [Traduction]
> 1. Un projet ayant pour objet de soumettre aux Indiens la question de la cession d'une réserve indienne ou d'une partie de réserve doit être soumise par un représentant du Ministère à l'approbation du surintendant général ou de son adjoint, au moyen d'une note de service énonçant les modalités et les motifs de la cession proposée[545].

Au contraire du paragraphe 51(4) de la *Loi sur les Indiens* de 1927, qui stipule que la Couronne doit accorder ou réserver son assentiment à une cession *jusqu'à ce que* une bande y ait donné son consentement, cette ligne directrice prévoit l'approbation d'une cession par le surintendant général des Affaires indiennes *avant* même que la question soit soumise à la bande. Cette ligne directrice précède toutes les autres lignes directrices relatives à une cession et qui ont trait notamment à des questions comme la publication d'un avis concernant la tenue d'une assemblée sur une cession et la conduite de cette dernière, l'admissibilité des votants, l'assentiment de la majorité et l'attestation du résultat. En d'autres mots, cette ligne directrice semble établir pour la Couronne une politique selon laquelle une cession doit être approuvée par le Ministère au point de départ, afin qu'il puisse être déterminé de manière préliminaire si la Couronne serait disposée à donner son appui à l'aliénation de terres de réserve.

À notre avis, c'est précisément ce qui a été fait en ce qui concerne la bande de Duncan. Un certain nombre de propositions avaient été soumises à l'examen de la Couronne dès le début des

---

[545] Duncan Campbell Scott, SGAAI, « Directives à l'intention des agents des Indiens au sujet des cessions de réserves indiennes », 15 mai 1916, AN, RG 10, vol. 7995, dossier 1/34-1-0 (Pièce 10 de la CRI, onglet A).

années 20, mais la plupart d'entre elles étaient considérées comme étant prématurées, puisque d'autres terres étaient disponibles et que le prix des terres était bas. Il n'était pas nécessaire non plus d'envisager de déplacer des Indiens et, au lieu d'agir en tant que promoteur actif de cessions, la Couronne a au contraire refusé de s'engager dans cette voie. Toutefois, avec l'afflux de colons en nombre toujours plus grand et à mesure que les terres devenaient plus rares, les prix ont augmenté et le Ministère a de nouveau été appelé à décider s'il allait ou non autoriser la cession de terres de réserve à des fins de colonisation. Il est significatif de constater qu'à l'époque, la Couronne a affiché une attitude plutôt dégagée et neutre, ce qui indiquerait que, si la bande était disposée à céder ses réserves, la Couronne aurait probablement été disposée à agir dans ce sens, sous réserve de déterminer au préalable « quelles modalités et conditions la bande serait disposée à accepter ». Une fois que la Couronne eut exprimé sa volonté d'agir dans ce sens, toutefois, elle s'est engagée résolument à convoquer une assemblée au sujet d'une cession et à soumettre la question aux votants admissibles de la bande, mais nul élément de preuve ne tend à indiquer que la Couronne a recouru à des méthodes sans scrupule pour forcer ou inciter la bande à céder ses réserves inutilisées. Même le fait que Scott ait été disposé à autoriser Murison à obtenir des cessions de la part de particuliers ou de petits groupes plutôt que de le faire à l'occasion d'une assemblée ou d'un conseil général de la bande semble avoir été motivé davantage par des questions pratiques, que par de la mauvaise volonté ou par la corruption.

Nous nous appuyons, dans ces conclusions, sur le témoignage d'Angela Testawits. Lorsqu'elle a relaté le déroulement de l'assemblée sur la cession, Angela a notamment dit :

> [Traduction]
> Les fonctionnaires lui ont dit [à Joseph Testawits] qu'il n'existe pas de chiffre sur lequel nous puissions nous baser pour ce qui est de l'argent qui pourrait être attribué à chaque personne, et se rattachant à la superficie de terre que vous avez vendue; *alors que désirez-vous faire*? Il a répondu : « aussi longtemps qu'il restera des gens de mon peuple ici, de l'argent devra leur être donné chaque automne et chaque printemps ». Son autre demande était que si quelqu'un souhaitait cultiver la terre, il faudrait lui fournir un tracteur et des instruments aratoires; c'est ce qu'il voulait, nous n'avons jamais vu la moindre de ces choses. Nous avons reçu 200 $ à l'automne et

> le même montant au printemps, mais depuis que mon mari est décédé, nous n'avons même pas reçu 50 $. Et nous n'avons rien reçu du tout depuis très longtemps[546].

Les mots clés de cet extrait, selon nous, sont : « que désirez-vous faire »? Ces mots ne sont pas ceux que l'on apparente habituellement à des transactions viciées, mais des mots de la Couronne formulés en réponse à un projet de céder des terres de réserve; ils ont été prononcés après que la Couronne eut indiqué être disposée à aller de l'avant, et demandaient à la bande si elle était disposée à en faire autant. Le cas qui nous occupe ne se compare en rien à celui de Kahkewistahaw, où des représentants de la Couronne ont dit, en plus de mots qu'il en faut pour le constater, qu'ils souhaitaient consigner une cession, avant de se présenter en plein coeur de l'hiver avec de l'argent en main dans le but de forcer la main de personnes qui étaient affamées et dépourvues, et de les contraindre à une cession. Les registres et documents se rapportant à la présente enquête ne révèlent aucune volonté de précipiter les choses ni aucun objectif bien arrêté, comme ce fut le cas dans les transactions de cession qui ont été conclues avec le peuple de Kahkewistahaw, pas plus d'ailleurs que dans la présente affaire on n'observe de renversement aussi soudain qu'inexpliqué de la position de la bande, comme ce fut le cas pour la bande de Kahkewistahaw.

En ce qui concerne les documents de cession, nous avons déjà dit que le toucher de la plume (lors de la signature) constitue une explication raisonnable aux similitudes que l'on observe dans les marques des votants sur un document donné et aux différences que l'on relève dans les marques des votants, d'un document à l'autre. Nous ne sommes toujours pas convaincus que les documents de cession ont été forgés ou trafiqués, et nous sommes d'accord avec l'argument du Canada que la fraude alléguée n'a pas été démontrée. En conclusion, nous ne trouvons rien d'autre dans les agissements de la Couronne qui auraient pu vicier les transactions au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait.

---

[546] Entrevue avec Angela Testawits, 5 décembre 1973, p. 3 (Pièce 6 de la CRI, onglet G). Italiques ajoutés.

Lorsqu'une bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de décision

Dans notre rapport d'enquête sur la cession consentie en 1907 par la bande de Kahkewistahaw, nous avons examiné de façon assez détaillée les motifs du juge McLachlin concernant les obligations de fiduciaire de la Couronne avant la cession. Dans son examen des obligations de fiduciaire à l'égard d'une bande dans ce contexte, Madame le juge McLachlin s'est inspirée de plusieurs décisions de la Cour Suprême sur les règles de la fiducie en droit privé :

> En règle générale, une obligation de fiduciaire prend naissance lorsqu'une personne possède un pouvoir unilatéral ou discrétionnaire à l'égard d'une question touchant une autre personne « particulièrement vulnérable » : voir *Frame c. Smith*, [1987] 2 RCS 99 [[1988] 1 CNLR 152 (version abrégée)]; *Norberg c. Wynrib*, [1992] 2 SCR 226; et *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 RCS 377. La partie vulnérable est tributaire de la partie qui possède le pouvoir unilatéral discrétionnaire, qui, à son tour, est obligée d'exercer ce pouvoir uniquement au profit de la partie vulnérable. La personne qui cède (*ou, plus souvent, qui se trouve dans la situation où quelqu'un d'autre a cédé pour elle*) son pouvoir sur quelque chose à une autre personne *escompte* que la personne à qui le pouvoir en question est cédé l'exercera avec loyauté et diligence. Cette notion est la pierre d'assise de l'obligation de fiduciaire[547].

En analysant ce passage, voici ce que nous avons écrit dans le rapport d'enquête sur la revendication de la bande de Kahkewistahaw :

> D'après les faits de l'affaire *Apsassin*, le juge McLachlin a conclu que : « Il ressort de la preuve que *la bande escomptait que la Couronne la renseignerait sur les diverses solutions qui s'offraient à elles – et sur les conséquences prévisibles de ces solutions – relativement à la cession de la réserve Fort St. John* et à l'acquisition de nouvelles réserves qui conviendraient mieux à son mode de vie fondé sur le piégeage et la chasse. *La preuve n'étaye pas la prétention que la bande avait renoncé à son pouvoir de décision quant à la cession de la réserve ou qu'elle s'en était remis à la Couronne à cet égard* ». Comme la bande ne veut pas renoncer à son pouvoir de décision concernant la cession à la Couronne, ni ne l'avait confié à qui que ce soit, le juge McLachlin a considéré que « la preuve n'appu [yait] pas l'existence d'une obligation de fiduciaire qui aurait incombé à la Couronne avant la cession de la réserve par la bande ».
>
> L'analyse faite par le juge McLachlin de ce qui constitue une cession où l'abdication du pouvoir de prise de décision est très brève, certainement parce que les faits qui lui ont été présentés montrent que la bande indienne des Castors avait pris

---

547 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 RCS 344, p. 371-372; [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193 (juge McLachlin). Italiques ajoutés.

> en toute connaissance de cause la décision de céder ses terres de réserve et qu'à l'époque, la décision paraissait éminemment raisonnable. À notre avis, les raisons qu'elle invoque n'indiquent pas clairement si elle était simplement parvenue à une conclusion de fait lorsqu'elle a constaté que la bande n'avait ni cédé ni abdiqué son pouvoir de décision au profit de la Couronne, ou si elle avait l'intention de déclarer qu'en droit, une obligation de fiduciaire n'existe que lorsqu'une bande ne prend absolument aucune part au processus de prise de décision[548].

Après avoir examiné d'autres décisions de la Cour Suprême du Canada traitant de ce qui est nécessaire pour céder ou abdiquer un pouvoir de décision à un fiduciaire ou en faveur de celui-ci, nous avons poursuivi ainsi :

> L'affaire *Norberg*[549] comme l'affaire *Hodgkinson*[550] montrent que lorsque le bénéficiaire est obligé de s'en remettre au fiduciaire, le pouvoir de prise de décision peut être cédé ou abdiqué même si, d'un point de vue strictement formel, c'est le bénéficiaire qui prend la décision. Ces deux affaires ne portent cependant pas sur la relation fiduciaire entre le gouvernement fédéral et une bande indienne, et *Apsassin* doit donc être considéré comme le cas faisant autorité en ce qui concerne les obligations de fiduciaires de la Couronne avant la cession. Après l'examen de cet arrêt, il nous paraît inconcevable que le juge McLachlin ait voulu dire que le simple fait qu'il y ait eu un vote conforme aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la cession exclut la possibilité de conclure qu'une bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de prise de décision. Si c'est là le critère, il est difficile de concevoir des circonstances dans lesquelles on pourrait constater l'existence d'une cession ou d'une abdication.
>
> Nous concluons que lorsque l'on tient compte des obligations de fiduciaires de la Couronne à l'égard d'une bande, il est indispensable de déterminer, par-delà la décision de cession, si le pouvoir de prise de décision a été cédé ou abdiqué en faveur de la Couronne. À notre avis, la décision de céder des terres qui, au premier abord, a été prise par une bande peut tout de même être considérée comme une cession ou une abdication. Le simple fait qu'il y ait eu « ratification » formelle par la bande lors d'une rencontre organisée en bonne et due forme ne devrait rien changer à cette conclusion. À moins que le résultat de l'analyse du juge McLachlin ne soit que le pouvoir de prise de décision est cédé ou abdiqué *dans le seul cas* où une bande a totalement renoncé à ce pouvoir quant *à la forme et au fond*, nous ne considérons pas

---

548 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), (1998) 8 ACRI 3, p. 131. Notes de bas de page omises.

549 *Norberg c. Wynrib*, [1992] 4 WWR 577, p. 622-623 (CSC) (juge McLachlin).

550 *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 9 WWR 609, p. 645 (CSC) (juge La Forest).

> qu'un vote majoritaire d'une bande en faveur d'une cession soit déterminant. De plus, si le critère n'existe pas qu'il y ait eu renonciation complète en la forme et au fond, nous estimons que les faits de cette cause montrent que le critère a été respecté – le pouvoir de décision de la bande à l'égard de la cession a été cédé ou abdiqué au profit de la Couronne[551].

C'est dans le contexte des observations qui précèdent, extraites de l'arrêt *Apsassin* et de l'enquête sur la revendication de la bande de Kahkewistahaw que le conseiller juridique de la Première Nation de Duncan fait valoir qu'une cession, même si à sa face même elle paraît valable, peut quand même simplement refléter la volonté du ministère des Affaires indiennes et non celle de la bande qui cède ses terres. Il devient nécessaire d'examiner la genèse de la décision pour déterminer si le pouvoir de prendre une décision a été cédé ou abdiqué en faveur de la Couronne. Selon la Première Nation, la question relève dans une large mesure de la *capacité* de la bande et conséquemment, de la mesure dans laquelle elle *contrôle* le processus de cession[552] :

> [Traduction]
> Nous vous demandons de déterminer si on peut vraiment parler d'autonomie de la bande ou non dans ce cas-ci, étant donné que l'autonomie de la bande fait référence à sa capacité d'exercer, comme l'a indiqué [le juge McLachlin dans *Apsassin*], un certain contrôle du processus de cession, aussi bien en ce qui touche la compréhension du processus de réalisation de la cession que ses modalités, et d'avoir cette capacité, c.-à-d. être en mesure d'exercer ce contrôle.
>
> Dans le cas qui nous occupe ici, rien n'indique que la bande était le moindrement en mesure de contrôler efficacement ce processus, d'en évaluer le bien-fondé, de décider du moment, du lieu, des événements et d'acquérir l'information pertinente. La bande était entièrement dépendante du Ministère en ce qui touche le processus, ses modalités et tout le reste.
>
> Il [Murison] a allégué que la bande avait apporté sa contribution au processus, et qu'elle s'était informée au sujet des instruments de cession. Ce n'est pas ce que les registres indiquent. C'est ce que dit la lettre de Murison, mais le document de cession, d'après M. Reddekopp et à la lumière d'une lecture claire de ce qu'il renferme, est demeuré inchangé, depuis le jour même où il avait été établi. On ne peut parler de contrôle quant aux modalités.

---

551 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), (1998) 8 ACRI 3, p. 134-135.

552 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 228-229 (Jerome Slavik).

> En somme, nous estimons que dans la situation où elle était, la bande n'a pas pu exercer de contrôle et que cette situation a conduit la bande à abdiquer son pouvoir de décision, dans les faits[553].

Nous trouvons un autre indice de cette abdication dans l'état même où était le leadership de la bande, comme l'a d'ailleurs relevé la Commission dans son enquête sur la revendication de la bande de Kahkewistahaw. Le conseiller juridique de la Première Nation souligne que la bande de Duncan n'avait pas de chef ni de dirigeant officiel et qu'un grand nombre de ses membres ne parlaient, ne lisaient ou n'écrivaient pas l'anglais ou encore n'avaient aucune connaissance des pratiques agricoles commerciales. Faute de pouvoir compter sur des conseils indépendants, ils étaient, selon le mémoire du conseiller juridique, vulnérables aux pressions constantes exercées de l'extérieur pour les inciter à céder leurs réserves, et comme leurs homologues de Kahkewistahaw, ils s'en sont remis à la Couronne et lui ont de fait cédé leur pouvoir de décision[554]. D'après la Première Nation, la Couronne a été la seule conseillère de la bande en ce qui a trait aux conséquences, aux avantages et aux inconvénients d'une cession[555], et, à la lumière du raisonnement formulé par le juge en chef Isaac dans la l'arrêt *Semiahmoo*, la Couronne était obligée « de veiller à ce que l'exercice par la bande de son pouvoir discrétionnaire ne soit pas entravé par la conviction que la cession était inévitable » ou que les pressions continueraient d'être exercées sur la bande, si la cession n'était pas octroyée[556]. Toutefois, au lieu de prodiguer des conseils impartiaux, Murison a tiré profit de la vulnérabilité de la bande pour obtenir la cession, aux dires de la Première Nation[557]. Selon le conseiller juridique, il aurait été plus convenable pour la Couronne de renoncer à consigner la cession, en attendant que la bande se désigne des chefs, qui auraient pu examiner la décision d'une manière plus structurée, notamment dans le cadre du processus décisionnel traditionnel de la

---

553 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 219-220 (Jerome Slavik).

554 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 60 (Jerome Slavik).

555 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 21.

556 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 64. Cet argument s'inspire des motifs de la Cour fédérale d'appel dans l'arrêt *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 CF 3, 148 DLR (4th) 523 (CA), que nous examinerons plus longuement un peu plus loin dans le rapport.

557 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 21.

collectivité qu'a décrit John Testawits[558]. Toutefois, étant donné que la Couronne *était* le seul conseiller, il devient nécessaire de déterminer quels intérêts la décision servait et conséquemment, qui a vraiment pris la décision. Dans le cas qui nous occupe, d'après la Première Nation, la décision et l'intérêt étaient tous deux ceux de la Couronne[559].

Le Canada aussi s'attarde aux questions de capacité et de contrôle, en tant que critères essentiels pour évaluer si le pouvoir de la bande a été cédé ou abdiqué. Le Canada admet également qu'une obligation de fiduciaire peut exister lorsque les membres d'une bande confient au Canada leurs pouvoirs de décision concernant la cession de leurs réserves[560]. Toutefois, contrairement à la Première Nation, le Canada considère que [traduction] « la décision de céder, ou de ne pas céder, est demeurée entre les mains de la bande de Duncan pendant tout le processus de la cession »[561] et que le pouvoir de décision n'a pas été cédé ni abdiqué en faveur du Canada, en rapport avec la cession de la RI 151 et des RI 151B à 151G[562]. Comme l'a dit le conseiller juridique dans ses arguments :

> [Traduction]
>
> Bon, ce que j'ai dit lorsque j'ai initialement commencé à examiner tous les documents antérieurs à la cession et qui ont précédé cette dernière, c'est que des tiers avaient manifesté de l'intérêt envers ces terres, mais que la conduite de la Couronne pendant le processus de cession n'a pas été impitoyable. La Couronne ne s'est pas montrée partisane. Il n'y a pas eu de fièvre de la cession. La bande elle-même, la preuve le montre, avait des raisons de vouloir céder ses réserves, parce qu'elle n'utilisait pas les réserves qu'elle a cédées; et la bande elle-même s'était informée auprès du Ministère de la possibilité d'une cession. Nous ne sommes pas dans une situation où la bande a abdiqué sa responsabilité en matière de prise de décision[563].

---

558 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 115 (Jerome Slavik).

559 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 118-119 (Jerome Slavik).

560 Michel Roy, directeur général, Direction générale des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord Canada, à Donald Testawich, chef, Première Nation de Duncan, et à Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 31 janvier 1997 (Pièce 11 de la CRI, p. 6).

561 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 28.

562 Michel Roy, directeur général, Direction générale des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord Canada, à Donald Testawich, chef, Première Nation de Duncan, et à Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 31 janvier 1997 (Pièce 11 de la CRI, p. 6).

563 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 188 (Perry Robinson).

Le conseiller juridique du Canada fait valoir en outre que, contrairement à ce qu'affirme la Première Nation, la preuve montre que la bande de Duncan avait des structures de leadership, Joseph Testawits ayant été identifié par John Testawits comme étant un dirigeant. De plus, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* de 1927 concernant les cessions imposaient l'obligation d'obtenir l'assentiment de la majorité des hommes de la bande ayant 21 ans révolus, à l'occasion d'une assemblée convoquée précisément pour examiner un projet de cession, mais ces dispositions ne précisaient pas qu'une cession ne saurait être accordée, à moins que la bande ne dispose d'un conseil dûment élu, en conformité avec la Loi[564].

Le Canada s'est également fondé sur des éléments de preuve se rapportant à des gestes posés par la bande à la suite de la cession, et que le Canada considère pertinents pour ce qui est de déterminer si la bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de décision, dans l'octroi de la cession. Le conseiller juridique a relevé qu'après avoir négocié un seul paiement de 50 $ par personne à prélever sur le produit de la vente des terres cédées et avoir découvert ultérieurement que la bande de Beaver avait négocié deux semblables paiements, les membres de la bande de Duncan ont demandé aussi à obtenir un second paiement de 50 $; ils ont même présenté à l'agent Laird une requête dans ce sens – « une conduite plutôt inhabituelle pour une bande qui se serait fait voler ses terres et n'aurait pas su que les terres avaient en fait été cédées »[565]. En 1930, la bande a également fait appel à un bureau d'avocats à cause du présumé manquement de la part du gouvernement fédéral à se conformer aux dispositions de la cession en ce qui concerne la fourniture d'instruments aratoires[566]. D'après le conseiller juridique du Canada, ces démarches s'apparentent aux requêtes des bandes dont il est question dans *Chippewas de Kettle et Stony Point* et dans l'enquête sur la bande de Sumas pour que l'on conclue la vente de leurs terres respectives et que l'on verse le solde à valoir sur les prix d'achat

---

564 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 188-189 (Perry Robinson).

565 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 191 (Perry Robinson).

566 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 32. Il est intéressant de noter que le bureau d'avocat de Peace River retenu par la bande comptait dans ses rangs William P. Dundas, l'avocat devant qui les membres de la bande Eban Testawits, James Boucher et Josephe Testawits ont prêté serment pour l'affidavit de cession à Waterhole (Alberta), en septembre 1928.

– des mesures qui [traduction] « dénotent un consentement libre et éclairé aux cessions » et permettent de penser que les bandes n'ont jamais abdiqué leur pouvoir de décision[567].

La réponse de la Première Nation aux prétentions concernant les activités de la bande après la cession est de dire qu'il faut leur accorder peu de poids, et ce, pour trois raisons. Premièrement, ces activités étaient, selon le conseiller juridique, sans rapport avec la question de la conformité avec la Loi; deuxièmement, elles n'ont aucune incidence sur la conduite de la Couronne et sur la compréhension ou le contrôle par la bande – et conséquemment sur son autonomie – à l'époque de la cession; et, troisièmement, la demande d'un second paiement de 50 $ reflète tout au plus les efforts déployés par la bande pour tirer le meilleur parti d'une situation peu avantageuse. Comme l'a déclaré le conseiller juridique :

> [Traduction]
> Voyez-vous, si les carottes sont cuites, aussi bien les manger. La transaction s'est faite à leur profit ou à leur détriment. Une fois que les réserves ont été cédées, cette bande n'était plus en mesure et n'avait pas les moyens de faire quoi de toute façon? Pouvait-elle entamer des poursuites dans les circonstances? Les dispositions de la Loi sur les Indiens de l'époque étaient très claires à l'encontre de telles revendications[568].

Selon la Commission, bien qu'on puisse établir un mince parallèle avec l'enquête sur la revendication de Kahkewistahaw en ce que la bande de Duncan n'avait pas de chef à l'époque de la cession, les différences sont néanmoins trop nombreuses pour que nous puissions parvenir à la même conclusion dans ce cas-ci. Il est peut-être vrai que la bande de Duncan n'avait pas de chef, mais nous ne trouvons pas ici la même absence de leadership qui était si évidente à la fois dans les enquêtes concernant les bandes de Kahkewistahaw et de Moosomin. En outre, rien en l'espèce n'indique que la bande ait été effectivement *empêchée* de se choisir un chef ou que des mesures aient été prises pour empêcher des membres de la bande de demander des conseils à l'extérieur, comme ce fut le cas pour la bande de Kahkewistahaw.

Dans l'enquête concernant Kahkewistahaw, la bande avait repoussé des tentatives antérieures d'obtenir une cession mais, cinq jours après avoir voté contre un projet de cession, elle fit volte-face,

---

567 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 31-32.

568 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 220 (Jerome Slavik).

elle abandonna pratiquement toutes ses bonnes terres agricoles après avoir reçu des pots-de-vin et après avoir subi des menaces, alors que la bande était désemparée, après avoir subi les dures privations d'un hiver typique des Prairies, sans parler de la menace que l'on mette fin à toute aide gouvernementale future. De la même manière, nous avons vu dans l'enquête concernant Moosomin que, même si la bande a exprimé de façon répétée le souhait de conserver ses réserves, l'agent des Indiens J.P.G. Day a été réprimandé par le ministère des Affaires indiennes pour sa tentative infructueuse d'obtenir une cession en 1908, avant la cession qui fut finalement consignée en 1909. Aucun événement de ce genre ne s'est produit dans le cas des réserves de Duncan. Nous n'avons pas relevé non plus de rapports répétés faisant état des efforts persistants comme ceux qu'a déployés l'agent des Indiens Peter Byrne dans le but d'obtenir une cession dans le cas de la bande de Sumas – efforts qui, en dépit du fait qu'il avait été conclu que Byrne n'avait pas exercé de pressions indues sur les Indiens pour que ces derniers consentent à une cession contre leur gré, nous avaient néanmoins incités à examiner de près la cession à la lumière des intérêts divergents parmi lesquels la Couronne se doit de trouver un juste milieu, dans toute transaction du genre.

En outre, dans la présente enquête, nous avons déjà examiné la prétention de la Première Nation selon laquelle les documents de cession, du fait qu'ils ont été préparés à l'avance, témoignent que la bande n'a pas été mise à contribution dans le processus de cession ou qu'elle n'a pas contrôlé ce processus. À notre avis, les documents ont été préparés *à l'occasion* de l'assemblée sur la cession ou *après celle-ci*, et nous inférons, à la lumière du rapport de Murison du 3 octobre 1928 et de la déclaration d'Angela Testawits, que des membres de la bande, menés par Joseph Testawits, ont participé activement aux échanges et ont en fait négocié les modalités de la cession.

Nous avons soigneusement examiné les arguments de la Première Nation de Duncan fondés sur l'arrêt *Semiahmoo*, arguments selon lesquels ses ancêtres avaient éprouvé un sentiment d'impuissance face à la perte « inévitable » de leurs terres de réserve et avaient vu leur capacité de prendre une décision autonome être entravée. Pour comprendre comme il convient l'allégation de la Première Nation selon laquelle l'obligation correspondante de la Couronne de « s'assurer que l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la bande ne soit pas entravé par la conviction que la cession était inévitable » ou que les pressions qui seraient exercées pour que la bande cède ses terres allaient se poursuivre, si la cession n'était pas accordée, il est indispensable d'examiner les faits se rapportant à l'affaire *Semiahmoo*.

L'historique des faits se rapportant à l'affaire *Semiahmoo* commence en 1889, lorsque le gouvernement fédéral met de côté une réserve d'une superficie de 382 acres pour la bande indienne de Semiahmoo, en Colombie-Britannique. La réserve se trouve juste au nord de la frontière internationale entre le Canada et les États-Unis, près de la baie de Semiahmoo. En 1928, le ministère fédéral des Travaux publics expropriait 15,78 acres de terres de réserve sans le consentement de la bande, mais ces terres sont ultérieurement transférées à la province de la Colombie-Britannique en 1936, lorsqu'il devient évident que le Ministère n'en n'avait pas besoin. Le Canada fait l'acquisition de 5,74 autres acres de réserve auprès de la bande, par voie de cession en 1943, cette superficie de terre ayant été remise à la province, qui allait l'utiliser comme parc provincial.

En 1949, le ministère fédéral de Travaux publics commence à envisager la possibilité d'agrandir les installations douanières du Canada au passage frontalier de Douglas, voisin de la réserve de la bande. Une proposition initiale faite à la bande la même année fut rejetée, mais en 1951 la bande accepte une proposition plus formelle de céder 22 408 acres, au prix de 550 $ l'acre. Le juge Reed, au procès, statua que la bande n'aurait « normalement » pas cédé ces terres, mais savait d'après son expérience antérieure que le Canada avait le droit de les exproprier à des fins publiques, si la bande refusait de les céder. Le sommaire de la décision décrit succinctement le reste des faits pertinents :

> [Traduction]
> La cession avait pour but d'améliorer des installations douanières voisines de la réserve. Toutefois, la quasi totalité des terres en question n'a pas été utilisée à cette fin ni à quelqu'autre fin, mais la Couronne a néanmoins conservé le titre sur les terrains. La bande indienne s'est informée et a demandé en maintes occasions que les terres inutilisées lui soient rendues, à partir de 1962. En 1969, il est devenu évident, d'après un rapport de consultant, que les terres n'allaient pas servir à l'agrandissement des installations douanières dans un avenir prévisible, aussi la bande demanda-t-elle officiellement à reprendre les terres. La bande a présenté plusieurs requêtes par la suite afin de récupérer les terres. Toutefois, on répondait chaque fois à la bande que les terres étaient nécessaires en prévision de l'expansion future prévisible des installations douanières, ou qu'une étude concernant leur aménagement était en cours. En 1987, la bande a demandé un avis juridique, après quoi la Couronne a fait appel à des consultants pour que ceux-ci préparent une étude. L'étude en question recommandait l'aménagement d'un lieu de villégiature sur les terres. Le rapport fut communiqué à la bande en 1989. En 1990, la bande intentait une poursuite, alléguant que la Couronne ne s'était pas acquittée de son devoir de fiduciaire envers la bande à l'égard de la cession de 1951, faute d'avoir obtenu un

> prix convenable et d'avoir veillé à protéger les meilleurs intérêts de la bande, lorsque cette dernière a consenti à une cession absolue de ces terres. Par la suite, la Couronne a commandé une étude qui recommandait le réaménagement des installations douanières. Le rapport sur cette étude ne sera remis qu'en 1992[569].

Comme l'a précisé le juge en chef Isaac : « l'étude [de 1992] avait été demandée et achevée compte tenu de l'*hypothèse* selon laquelle l'installation existante était inadéquate »[570].

Lorsqu'il a examiné la question de l'obligation fiduciaire qui peut résulter de la perception par une bande que la perte de ses terres de réserve est inévitable, le juge en chef Isaac a appliqué aux faits se rapportant à l'affaire *Semiahmoo* les lignes directrices formulées par Madame le juge Wilson dans l'arrêt *Frame c. Smith*[571], pour déterminer si une relation de fiduciaire existe :

> Dans l'arrêt *Frame c. Smith*, le juge Wilson a proposé les indices suivants à l'égard des relations fiduciaires :
>
> (1) Le fiduciaire peut exercer un certain pouvoir discrétionnaire.
> (2) Le fiduciaire peut unilatéralement exercer ce pouvoir discrétionnaire de manière à avoir un effet sur les intérêts juridiques ou pratiques du bénéficiaire.
> (3) Le bénéficiaire est particulièrement vulnérable ou à la merci du fiduciaire qui détient le pouvoir discrétionnaire.[...]
>
> Dans presque tous les cas où des terres de réserve sont en cause, la Couronne possède un pouvoir considérable sur les bandes indiennes touchées en vertu de l'exigence relative aux cessions. Toutefois, en l'espèce, la bande était particulièrement vulnérable. En effet, la preuve montre qu'il était déjà arrivé que des terres de la bande soient prises par voie d'expropriation et qu'avant la cession de 1951, Travaux publics envisageait d'obtenir les terres ici en cause au moyen de l'expropriation.[...] Il ressort clairement des motifs du juge de première instance que la latitude que la bande avait de consentir ou de refuser de consentir à la cession de 1951 était fortement influencée par le fait qu'elle savait que, quelle que soit sa décision sur la question de la cession, elle risquait de toute façon de perdre ses terres par voie d'expropriation.[...]
>
> Le juge de première instance a également conclu que la capacité de la bande de consentir ou de refuser de consentir à la cession absolue, en 1951, était limitée du

---

569 *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, version française du sommaire publié dans les DLR, 148 DLR (4th) 523, p. 523-524 (CA); [1998] 1 CF 3.

570 *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 CF 3, p. 18; 148 DLR (4th) 523, p. 533 (CA).

571 *Frame c. Smith*, [1987] 2 RCS 99; 42 DLR (4th) 81.

fait que celle-ci savait que l'intimée pouvait exproprier les terres. Dans ses motifs de jugement, le juge de première instance a dit ceci :

> Il est important de souligner que la bande savait que la défenderesse, pendant toute la période en cause, avait le droit d'exproprier le terrain à des fins publiques si elle refusait de le céder. De plus, je suis d'accord avec la manière dont l'avocat des demandeurs a qualifié la preuve selon laquelle la bande n'aurait normalement pas cédé le terrain, même si elle avait pu le subdiviser pour que d'autres personnes l'occupent en vertu de baux à long terme.[...]
>
> Compte tenu de ces conclusions, la prétention de l'intimée selon laquelle la bande a consenti à la cession absolue librement et en toute connaissance de cause sonne creux. À mon humble avis, en concluant que la bande avait cédé leurs terres à l'intimée et qu'elle « n'aurait normalement pas cédé » ces terres, le juge de première instance a conclu, en se fondant sur la preuve, que la bande estimait qu'il lui était impossible de prendre une autre décision.[...]
>
> En omettant d'apaiser le sentiment d'impuissance qu'éprouvait la bande à l'égard du processus décisionnel, l'intimée a omis de protéger, dans la mesure requise, les intérêts de la bande[572].

Dans le cas présent, rien n'indique que la bande de Duncan était consciente de la possibilité d'une expropriation et que ses membres ont été influencés par de telles considérations. Pour ce qui est de savoir si les circonstances qui ont par ailleurs fait en sorte que la bande se sente impuissante à prendre quelque autre décision, nous reconnaissons que presque tous les membres de la bande étaient peut-être illettrés et ne pouvaient peut-être ni parler, ni lire ou écrire en anglais, mais nous n'établissons pas nécessairement une équation entre cette réalité et leur impuissance ou leur incapacité. En fait, en l'espèce, la preuve laisse à penser le contraire. Les membres de la bande semblent pour la plupart avoir été indépendants et autonomes, et il semble qu'ils ne comptaient ni sur les réserves ni sur autrui pour subvenir à leurs besoins. Dans la cession de la RI 151 et des RI 151B à 151G, ils n'avaient pas à redouter de perdre leur principale source de subsistance, puisque, au contraire, ils aliénaient des terres qu'ils utilisaient très peu, en échange d'un paiement en espèce immédiat et de versements annuels d'intérêt, qui *s'ajouteraient* à leurs sources de revenus principales, provenant d'autres activités. Cela étant, nous ne percevons pas l'impression d'impuissance ou de résignation que l'on a pu observer dans l'affaire *Semiahmoo* ou lors de cessions

---

572 *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 CF 3, 148 DLR (4th) 523, p. 537-539 (CA).

que nous avons examinées à l'occasion des enquêtes précédentes relatives aux Premières Nations de Kahkewistahaw et de Moosomin. Nous ne voyons pas d'efforts persistants pour obtenir une cession, ou d'indication que la pression sur la bande se maintiendrait jusqu'à ce qu'on puisse obtenir une cession, éléments qui caractérisaient les enquêtes précédentes dont la Commission s'est chargée.

Les registres montrent par ailleurs que la question de la cession avait été abordée avec la bande de Duncan à un certain nombre d'occasions avant l'assemblée sur la cession de 1928. En dépit des différents endroits où les membres de la bande résidaient, les membres semblent avoir eu la chance de discuter de la question entre eux, comme l'atteste le rapport de Murison, selon lequel les membres de la bande en ont discuté et étaient « préparés » à sa venue.

En outre, nous avons déjà précisé avoir conclu que, même si la Première Nation soutient que la cession a été entreprise à l'initiative de représentants du Canada, la preuve n'appuie absolument pas cette conclusion. Nous sentons par ailleurs le besoin de rappeler la déclaration d'Angela Testawits selon laquelle, après que Murison eut informé les membres de la bande qu'il ne pouvait leur indiquer le prix qu'on obtiendrait pour les terres, avant la tenue des enchères publiques, il leur a demandé : « Que voulez-vous faire? ». À notre avis, cette simple déclaration nous incite fortement à conclure que le Canada, loin d'avoir usurpé l'autonomie de la bande, a cherché à s'enquérir de la décision de la bande quant à savoir si elle souhaitait ou non céder ses terres. Nous avons aussi fait référence à d'autres exemples de l'attitude neutre affichée par le Canada en ce qui touche la cession et au fait que le Canada a voulu savoir quelles conditions la bande serait prête à accepter, ce qui, dans un cas comme dans l'autre, n'indique nullement que la Couronne a cherché à imposer sa volonté à la bande. Au contraire de l'affaire *Semiahmoo* et des enquêtes sur les revendications des bandes de Kahkewistahaw et de Moosomin, nous ne trouvons rien dans les motivations et les procédés employés par le Canada pour obtenir la cession qui serait digne de reproches, si ce n'est peut-être quelques lacunes du côté des documents établis (en rapport avec la cession). Par conséquent, nous concluons que la bande de Duncan n'a ni cédé ni abdiqué son pouvoir de décision en ce qui concerne la cession à la Couronne ou en faveur de cette dernière.

Obligation de la Couronne d'empêcher une cession

La question suivante que la Commission doit examiner consiste à déterminer si, à la lumière des faits ici en cause, l'obligation de fiduciaire rattachée par la Cour Suprême du Canada au paragraphe 51(4) de la *Loi sur les Indiens* de 1927 faisait obligation à la Couronne d'empêcher la cession de la réserve.

Dans *Apsassin*, la bande indienne de Beaver avait fait valoir que l'esprit paternaliste de la *Loi sur les Indiens* – qui confère à la Couronne le titre sur les propriétés au nom de la bande – imposait à la Couronne le devoir de protéger les Indiens contre des décisions imprudentes en ce qui concerne l'aliénation de leurs terres. Fondamentalement, l'argument à cet égard était que la Couronne n'aurait pas dû permettre à la bande indienne de Beaver de céder sa réserve, parce que la cession n'était pas dans les meilleurs intérêts à long terme de la bande. À l'inverse, la Couronne a affirmé que les bandes devraient être traitées comme des agents indépendants en ce qui concerne leurs terres. Le juge McLachlin a traité de la question dans les termes suivants :

> Il s'agit d'abord de déterminer si la *Loi des Indiens* imposait à la Couronne l'obligation de refuser que la bande cède sa réserve. La réponse à cette question se trouve dans l'arrêt *Guerin* c. *La Reine*, [...] où le juge Dickson (plus tard Juge en chef du Canada) a statué [...] que le fondement de l'obligation de la Couronne relativement à la cession des terres des Indiens était la prévention des marchés abusifs. [...]
>
> *À mon avis, les dispositions de la Loi des Indiens relatives à la cession des terres de réserve des bandes établissent un équilibre entre les deux pôles extrêmes que constituent l'autonomie et la protection.* Il fallait que la bande visée consente à la cession de sa réserve, à défaut de quoi celle-ci ne pouvait pas être vendue. Par ailleurs, il fallait également que la Couronne, par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, consente à la cession. *L'exigence que la Couronne consente à la cession n'avait pas pour objet de substituer la décision de cette dernière à celle des bandes, mais plutôt d'empêcher que celles-ci se fassent exploiter.* Le juge Dickson a décrit ainsi cette exigence dans *Guerin* [à la p. 383] :
>
> > Cette exigence d'une cession vise manifestement à interposer Sa Majesté entre les Indiens et tout acheteur et locataire éventuels de leurs terres, de manière à empêcher que les Indiens se fassent exploiter.
>
> *Il s'ensuit que, en vertu de la Loi des Indiens, les bandes avaient le droit de décider si elles voulaient céder leur réserve, et que leur décision devait être respectée. Par ailleurs, si la décision de la bande concernée était imprudente ou inconsidérée – et équivalait de l'exploitation – la Couronne pouvait refuser son consentement. Bref, l'obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs.*[...]

> L'étendue du contrôle que la Loi permettait à la bande d'exercer sur la cession de la réserve réfute l'argument que, *en l'absence d'exploitation*, la Loi imposait une obligation de fiduciaire à la Couronne relativement à la cession de la réserve[573].

Le juge Gonthier a abondé dans le même sens, précisant que « la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions »[574].

À la lumière des faits se rapportant à l'arrêt *Apsassin*, le juge Addy avait statué que la décision de céder la réserve était raisonnable, lorsqu'on l'examine dans l'optique de la bande indienne de Beaver à l'époque de la cession. Le juge McLachlin a abondé dans le même sens, concluant que le gouverneur en conseil n'était pas tenu de refuser son consentement étant donné que les preuves n'avaient pas permis d'établir que la cession était « imprudente ou inconsidérée ou qu'elle équivalait à de l'exploitation ». La question que doit aujourd'hui examiner la Commission est de savoir si la cession de 1928 par la bande de Duncan était imprudente, inconsidérée et assimilable à de l'exploitation au point de donner naissance à une obligation de la part du Canada en vertu du paragraphe 51(4) de la *Loi sur les Indiens* de 1927 de refuser son consentement à la cession.

La Première Nation soutient que le devoir de la Couronne dans de telles circonstances lui impose un examen minutieux de la transaction, afin de confirmer que celle-ci n'est pas abusive pour s'assurer que la bande qui accorde la cession y a consenti en toute connaissance de cause, librement et sans avoir été l'objet de pressions indues de l'extérieur, ce qui inclut les motifs ultérieurs de la Couronne[575]. Comme l'a lui-même formulé le conseiller juridique de la Première Nation :

> [Traduction]
> [Il faut se demander s'il s'agit d'une] transaction équivalente à de l'exploitation, qui a un certain nombre de ramifications et qui doit être examinée à la lumière des intérêts futurs et des générations futures, et pas seulement se demander si la transaction est acceptable d'un point de vue commercial. Les bénéficiaires obtiennent-ils trop peu? Cette considération n'a absolument pas sa raison d'être, étant

---

573 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344, p. 370-371; [1996] 2 CNLR 25; 130 DLR (4th) 193 (juge McLachlin). Italiques ajoutés.

574 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344, p. 358;[1996] 2 CNLR 25; 130 DLR (4th) 193 (juge Gonthier).

575 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 64.

> donné que les terres sont toujours disponibles sur le marché. C'est une mauvaise transaction pour la bande, à la lumière des circonstances, compte tenu de leurs besoins, de leurs intérêts à long terme, du fait qu'ils ne pourront plus jamais avoir une réserve s'ils la cèdent, qu'ils perdront tous les avantages fiscaux qui s'y rattachent, qu'ils perdront le lieu où ils vivent et une assise économique?[576]

Se fondant sur les motifs formulés par la Cour fédérale d'appel dans l'arrêt *Semiahmoo*, la Première Nation soutient que la Couronne est astreinte à des règles de conduite strictes lorsqu'elle a à déterminer si une cession donnée équivaut à de l'exploitation. Pour reprendre les propos du juge en chef Isaac, « même si l'on a besoin des terres en cause à des fins publiques, la Couronne ne peut pas s'acquitter de son obligation fiduciaire simplement en convainquant la bande d'accepter la cession, puis se fonder sur ce consentement pour se soustraire à la responsabilité qui lui incombe d'examiner avec soin l'opération »[577]. D'après le conseiller juridique, la Couronne n'a pas examiné avec suffisamment de soin la transaction ici en cause et a manqué à son devoir de protéger les intérêts de la bande, en autorisant la cession[578].

La Première Nation fait en outre valoir que la cession de 1928 équivalait à de l'exploitation étant donné que la Couronne a conseillé à la bande de céder ses terres et en consentant par la suite à cette cession, a omis d'envisager la location et d'autres solutions de rechange à une cession absolue. Le conseiller juridique de la requérante signale à cet égard les efforts déployés par l'agriculteur voisin J.B. Early pour obtenir un bail de location sur la RI 151E, qui était en mauvais état pour avoir cessé d'être utilisée, et que, avait indiqué Early, des membres de la bande avaient refusé de vendre. Nous rappellerons que, peu avant la lettre d'Early, le fermier A.C. Wright avait construit, par inadvertance, sa maison et d'autres améliorations dans la RI 151G, et que la Couronne avait proposé de régler le problème en obtenant une cession de la RI 151G. Lorsque ces instructions ont été transmises à l'agent Laird, ce dernier a recommandé que l'on obtienne la cession des RI 151B, 151C, 151D, 151E, 151F, 151H et 151K également, puisque [traduction] « aucun travail n'avait été fait pendant de nombreuses années, et que si les Indiens les cédaient, ces derniers disposeraient encore d'amplement de terres dans les réserves 151 et 151A, qui sont de bonnes terres agricoles d'une superficie respective

---

576 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 119-120 (Jerome Slavik).

577 *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 CF 3, 148 DLR (4th) 523, p. 538-539 (CA).

578 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 120 (Jerome Slavik).

de 3 520 et 5 120 acres »[579]. Aussi, la Couronne informa-t-elle Early qu'elle souhaitait obtenir une cession de la RI 151E et que, si elle l'obtenait, sa demande serait étudiée et qu'il serait informé du résultat.

La Première Nation soutient qu'en dépit de l'intérêt manifesté par Early, [traduction] « la Couronne n'a pas sérieusement envisagé la possibilité de louer la terre à Early[...] [et] ne semble pas avoir mené d'enquête ou d'étude de faisabilité afin de déterminer si d'autres terres de réserve étaient également inutilisées et pourraient de manière profitable être louées à des agriculteurs de la région »; en outre, [traduction] « les registres historiques ne font état de nul élément de preuve indiquant que d'autres options que la vente de terres de réserve aient jamais été soumises ou abordées avec les membres de la bande de Duncan »[580]. Selon la Première Nation, même si la location était la « politique et la règle » du ministère des Affaires indiennes dans les années qui ont précédé la cession[581], elle a été rejetée par la Couronne dans le cas de Duncan, en faveur d'une cession en vue d'une vente[582]. Le conseiller juridique fait donc valoir qu'en conséquence, la bande a perdu les avantages potentiels de la location, en plus d'avoir perdu ses terres :

> [Traduction]
> La bande ne savait pas du tout comment exploiter la terre et n'en n'avait pas la capacité, mais la terre en question était parmi l'une des meilleures terres agricoles de la région. Il est évident que les terres en question auraient pu être louées et qu'elles étaient disponibles à la location. Normalement, une convention de location de l'époque était attribuée avec trois ans de loyer gratuit s'il y avait du labourage à faire et par la suite, il y aurait eu un loyer variable à payer. C'était une façon de faire en sorte que les terres soient défrichées et labourées sans en perdre la propriété, et en particulier lorsque les terres étaient en jachère. Du même coup, cette façon de faire préservait la terre et en fait en améliorait la valeur en vue de son utilisation potentielle future par des membres de la bande, une fois que ceux-ci en auraient acquis la capacité, les ressources et auraient disposé de la main-d'oeuvre voulue pour cultiver la terre.

---

579 Harold Laird, agent des Indien par int., au surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 23 janvier 1923, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 150).

580 Mémoire de la Première Nation de Duncan, 12 novembre 1997, p. 12; transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 24-25 (Jerome Slavik).

581 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 19 (Jerome Slavik).

582 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 22 (Jerome Slavik).

> Une terre de réserve, une fois qu'elle est vendue et cédée, ne peut être récupérée. C'est un bien dont on ne dispose qu'une fois, Une fois qu'on ne l'a plus, on ne peut plus le récupérer. La location était une option envisagée aussi. Le Ministère en connaissait l'existence et la possibilité. Graham y fait référence. Cette possibilité n'a jamais été soulevée[583].

Le conseiller juridique de la Première Nation indique par la suite pourquoi, selon lui, la possibilité de louer n'a pas été abordée avec la bande :

> [Traduction]
> Mais je pense que la Couronne elle-même avait intérêt à aliéner ces terres de réserve. Il était important pour la Couronne d'avoir moins de terres indiennes à administrer. La Couronne allait également pouvoir utiliser le produit de la vente pour éponger des coûts économiques et des coûts d'entretien qu'elle aurait eu à assumer envers la collectivité. La Couronne comptait également se servir de l'argent pour permettre à la bande d'acquérir des provisions et à la Couronne de fournir de telles provisions à la bande, approvisionnements qui étaient dus à la bande, en vertu du traité[584].

Ces déclarations nous amènent à inférer que le manquement de la Couronne à envisager la location ou à en discuter constituait de l'exploitation, et que le Canada a par conséquent manqué à une obligation fiduciaire qui lui incombait envers la bande de Duncan, en ne refusant pas de consentir à la cession.

En réponse à ces prétentions, le Canada a pour position de dire que son rôle n'est pas de substituer sa décision à celle de la bande, puisque les bandes sont autonomes et peuvent prendre leurs propres décisions; le Canada considère plutôt sa fonction comme étant de s'interposer entre les Indiens et des acheteurs ou des locataires éventuels de la terre afin d'éviter aux Indiens de se faire exploiter[585]. Le Canada poursuit son argumentation en disant, se fondant en cela sur les motifs de Madame le juge McLachlin dans *Apsassin*, que [traduction] « pour déterminer si une cession était imprudente, inconsidérée ou équivalait à de l'exploitation, il faut tenir compte des circonstances entourant la cession à l'époque où celle-ci s'est faite et tenir compte de ce qui aurait été

---

583 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 25-26 (Jerome Slavik).

584 Transcription de la CRI, 25 novembre 1997, p. 114 (Jerome Slavik).

585 Transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 185-186 (Perry Robinson).

raisonnablement prévisible, à la lumière de l'information disponible à l'époque »[586]. Dans le présent cas, fait valoir le conseiller juridique du Canada, compte tenu de l'information disponible en 1928, la cession n'était pas imprudente, inconsidérée et n'équivalait pas de l'exploitation, et le Canada n'a pas manipulé la bande de Duncan ni profité indûment de la situation à son détriment; en conséquence, la Couronne n'était pas obligée de refuser son consentement à la cession[587]. Comme l'écrivait le directeur général Michel Roy, de la Direction générale des revendications particulières, dans les mois qui ont précédé les dépositions verbales faites dans le cadre de la présente enquête :

> [Traduction]
> La preuve montre que les intérêts de la bande ont été pris en considération dans la consignation de la cession des réserves. La question de l'obtention d'une cession des réserves semble avoir été débattue en 1925, lorsqu'on a constaté que les réserves étaient inoccupées depuis de nombreuses années. À l'époque, le surintendant adjoint par intérim et secrétaire Mackenzie n'était pas disposé à procéder à une cession et à la vente de la réserve 151, en raison de la très faible valeur que les terres avaient alors dans le district. De plus, le rapport de l'inspecteur Murison au sujet de la cession des réserves indiquait que la bande était de taille modeste et que sa population semblait décroître. Il précisait également que la bande n'avait pas utilisé les réserves cédées et que la disponibilité d'eau, de foin et de terres cultivables dans la réserve 151A faisaient de cette dernière « un choix beaucoup plus souhaitable comme réserve » que les terres cédées. Murison précisait en outre que les membres de la bande avaient exprimé le désir de s'établir dans leur réserve et de se mettre à la pratique de l'agriculture, et que la cession leur permettrait d'acheter l'équipement nécessaire, à même le produit de la vente. Le Canada prend donc pour position de dire que la bande n'a pas établi que la cession était imprudente, inconsidérée ou équivalait à de l'exploitation[588].

De manière générale, la preuve en l'espèce ne permet pas de conclure que les agissements du Canada ont été inspirés par les mêmes motivations que celles qui ont été à l'origine des cessions que nous avons examinées dans les enquêtes concernant les bandes de Kahkewistahaw et de Moosomin. Dans ces deux derniers cas, il était clair que les intérêts des Indiens ont été négligés, la bande de

---

586 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 28.

587 Mémoire du Canada, 17 novembre 1997, p. 28; transcription de la CRI, 26 novembre 1997, p. 186 (Perry Robinson).

588 Michel Roy, directeur général, Direction générale des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord Canada, à Donald Testawich, chef, Première Nation de Duncan, et à Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 31 janvier 1997 (Pièce 11 de la CRI, p. 6).

Kahkewistahaw ayant perdu l'essentiel de ses bonnes terres et les membres de la bande de Moosomin ayant été réinstallés dans une réserve qui était dans une large mesure inutilisable à des fins agricoles. Au contraire, les observations des représentants de la Couronne au sujet de la cession de Duncan démontrent que la bande allait conserver la terre – la RI 151A – [traduction] « que les Indiens allaient, de toute façon, souhaiter conserver en tant que réserve commune »[589] et qui allait vraisemblablement suffire à répondre à leurs besoins aux fins d'agriculture, dans l'avenir prévisible[590].

Ainsi par exemple, en janvier 1923, lorsqu'il a recommandé la cession des huit plus petites réserves de la bande suite à l'empiétement par inadvertance de A.C. Wright dans la RI 151G, Laird indiquait que [traduction] « les Indiens disposent encore de suffisamment de terres de réserve, avec les réserves 151 et 151A qui sont constituées respectivement de 3 520 et de 5 120 acres de bonnes terres agricoles »[591]. Il est vrai qu'à l'époque, on prévoyait que la bande allait conserver la RI 151, de même que la RI 151A, mais lorsque la RI 151A a été plus tard incluse au nombre des parcelles devant être cédées, les représentants du Canada croyaient encore que la RI 151A répondrait adéquatement aux besoins de la bande. Comme l'a relevé J.C. Caldwell en post-scriptum à sa lettre du 14 juillet 1928 :

> [Traduction]
> J'ai omis d'expliquer que d'après la lettre du 21 octobre dernier de l'agent Laird, il semble que ce soit l'intention des actuels propriétaires des réserves 151 à 151K de déménager et d'aller résider dans la réserve numéro 151A, dont la superficie est d'un peu plus de 5 000 acres. Vous constaterez, par conséquent, que la cession de la réserve mentionnée dans cette lettre ne signifie pas que les Indiens seront privés d'un lieu de résidence convenable[592].

---

589 D.C. Scott, SGAAI, au SGAI, 29 décembre 1997, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (documents de la CRI, p. 189-191).

590 Comme l'a observé Neil Reddekopp « rapidement, la RI 151A est devenue la réserve la plus importante pour la bande de Duncan » : G.N. Reddekopp, « The Creation and Surrender of the Beaver and Duncan's Band's Reserves », p. 60 (Pièce 5 de la CRI).

591 H. Laird, agent des Indiens par int., au surintendant adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, 23 janvier 1923, MAINC, dossier 777/30-8, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 150).

592 J.C. Caldwell, responsable de la Direction générale des terres et des forêts, AI, à W.M. Graham, Commissaire aux Indiens, 14 juillet 1928 (Documents de la CRI, p. 210-212).

Le rapport remis par Murison le 3 octobre 1928 au lendemain de la cession démontre explicitement que les représentants du Canada se sont préoccupés des intérêts de la bande :

> [Traduction]
> *Il s'agit d'une petite bande et le nombre de ses habitants semble diminuer. Ils n'utilisaient pas les terres qu'ils ont cédées[...]*
>
> Cette bande conserve la réserve nº 151A, dont la superficie est de 5 120 acres. Je dirais qu'au moins 35 % de cette superficie est constituée de terres agricoles défrichées et que le reste est recouvert d'une plantation de peupliers de taille moyenne, parsemée ici et là de clairières. On y trouve un petit lac appelé Old Wives Lake, ainsi qu'un ruisseau qui coule le long de l'extrémité sud de la réserve, de même qu'un ruisseau où on peut s'approvisionner en eau. On y trouve aussi des pâturages, à la limite du lac Old Wives. *Tout cela contribue à en faire une réserve beaucoup plus désirable pour les Indiens que peuvent l'être les terres qu'ils ont consenti à céder*. Le village de Brownvale est situé à environ deux milles de la partie nord-ouest de cette réserve.
>
> *Il ressort de ce qui précède qu'il a été amplement tenu compte des besoins de cette petite bande, qui conservera la réserve nº 151A, et après examen minutieux de l'ensemble de la situation, il me semble qu'il serait dans le meilleur intérêt de cette bande que le gouvernement juge à propos d'accepter la cession, telle qu'elle est proposée. Dans le passé, les membres de cette bande ont assuré leur subsistance en pratiquant la chasse et en travaillant pour des colons, et ils n'avaient nul lieu de résidence fixe*. Certains d'entre eux ont exprimé le désir de s'établir dans la réserve et de commencer à pratiquer l'agriculture, d'où la demande qui a été faite que de l'équipement leur soit fourni à cette fin[593].

Le rapport de Murison, expédié à Scott par Graham, était accompagné de l'observation qui suit : [traduction] « J'attire votre attention sur les commentaires de l'inspecteur au sujet de la réserve 151A, que les Indiens ont conservée dans l'intention de l'utiliser, et qui semble répondre amplement à leurs besoins »[594]. Toutes ces déclarations donnent à penser que la RI 151A est bien celle que la bande souhaitait conserver et qu'elle suffisait à répondre aux besoins de la bande.

La Première Nation a également laissé entendre que le Canada, tout en ayant « amplement » tenu compte des besoins des Indiens dans la situation où ces derniers se trouvaient alors, a manqué de clairvoyance quant aux besoins futurs de la bande; en d'autres mots, il a consenti à une cession

---

593 W. Murison, inspecteur des agences des Indiens, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, 3 octobre 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 254-255). Italiques ajoutés.

594 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à D.C. Scott, SGAAI, 6 octobre 1928, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-5, partie 2 (Documents de la CRI, p. 263-265).

imprudente. Si on s'en remet aux conclusions du juge en chef Isaac dans l'arrêt *Semiahmoo*, la Première Nation a sans doute raison d'avancer qu'il eut été plus prudent pour la bande de louer ces terres plutôt que de les céder pour qu'elles soient vendues. De cette façon, la bande aurait permis à des agriculteurs de la région de défricher la terre et de l'améliorer, de façon à ce qu'elle soit d'une plus grande utilité aux membres de la bande, pour le cas où ils en viendraient à délaisser la chasse au profit de l'agriculture.

Nous constatons que le juge en chef Isaac était en accord avec la conclusion à laquelle en était arrivé le juge Reed, lors du procès, à savoir qu'à titre de fiduciaire, la Couronne est tenue, lorsqu'il y a cession, de faire en sorte de minimiser l'effet de cette dernière sur la bande :

> Lorsqu'on prend des terres de cette façon et qu'on ignore que l'usage, si usage il y a, en sera fait, ou si les terres serviront à des fins gouvernementales, je crois que le fiduciaire se trouve dans l'obligation de subordonner la prise de terres à une clause de réversibilité, ou de s'assurer de quelque autre façon qu'on porte atteinte le moins possible aux droits des demandeurs. Je suis persuadé qu'il y a eu manquement à l'obligation fiduciaire envers le demandeur.[...][595]

Le juge en chef Isaac était par ailleurs en accord avec la conclusion du juge Reed en ce qui concerne le manquement, et poursuivait ainsi :

> À mon avis, l'accord de cession de 1951, s'il est examiné dans le contexte de la relation précise qui existe entre les parties, constituait un marché abusif. On n'a pas tenté de rédiger ses conditions de façon à porter le moins possible atteinte aux droits de la bande et, par conséquent, l'intimée aurait dû exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à refuser de consentir à la cession ou à s'assurer que la cession était assujettie à des restrictions ou à des conditions.
>
> Le juge de première instance a conclu qu'en 1951, l'intimée n'envisageait pas d'une façon précise la construction d'une installation douanière plus grande dans un avenir rapproché, auquel cas on aurait eu besoin de 22 408 acres de terres de réserve de la bande. De fait, pendant plus de 40 ans, aucun plan d'aménagement n'a été préparé à l'égard des terres cédées. Ce n'est qu'après le début du présent litige que l'intimée a demandé qu'on fasse une étude, dans laquelle il a été recommandé de réaménager le passage de la frontière de Douglas. Le rapport rédigé à la suite de cette étude n'a été reçu qu'en 1992.[...]
>
> En d'autres termes, il s'agissait d'un marché abusif. C'est pourquoi l'intimée n'aurait pas dû consentir à la cession absolue sans d'abord du moins s'assurer que

---

595 *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 CF. 3, 148 DLR (4th) 523, p. 537 (CA).

l'accord renfermait les clauses de protection appropriées, par exemple une clause de réversibilité, de façon qu'on porte le moins possible atteinte aux droits de la bande.

Je dois souligner qu'en vertu de son obligation fiduciaire, la Couronne est tenue de *refuser de consentir* à la cession si l'opération est abusive. Afin de satisfaire à cette obligation, la Couronne elle-même doit examiner avec soin l'opération envisagée afin de s'assurer qu'elle n'est pas abusive. En sa qualité de fiduciaire, la Couronne doit se conformer à une norme de conduite stricte. Même si l'on a besoin des terres en cause à des fins publiques, la Couronne ne peut pas s'acquitter de son obligation fiduciaire simplement en convainquant la bande d'accepter la cession, puis se fonder sur ce consentement pour se soustraire à la responsabilité qui lui incombe d'examiner avec soin l'opération. Pourtant, les conclusions de fait que le juge de première instance a tirées laissent entendre que c'est précisément ce que l'intimée a fait.[...]

Même si le juge de première instance n'estimait pas que le prix de 550 $ l'acre que la bande avait obtenu était « en-deçà de la valeur marchande » des terres, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu manquement à l'obligation fiduciaire. En décidant si elle a manqué à son obligation fiduciaire, il faut mettre l'accent sur la mesure dans laquelle l'intimée a protégé les intérêts de la bande tout en tenant compte de l'obligation qui lui incombait d'encourager la réalisation de fins publiques légitimes. Dans ce cas-ci, la bande ne voulait pas du tout céder les terres, mais elle estimait ne pas pouvoir faire autrement. L'intimée a consenti à une cession absolue afin d'obtenir le contrôle d'une superficie beaucoup plus grande que celle dont elle avait réellement besoin, et elle l'a fait sans qu'il existe de fins publiques énoncées en bonne et due forme. Pour ces motifs, je conclus que l'intimée a manqué à l'obligation fiduciaire qu'elle avait envers la bande lors de la cession de 1951 même si cette dernière a peut-être reçu, pour les terres cédées, une indemnité correspondant à peu près à leur valeur marchande.

La bande devait se fonder, et elle s'est fondée, sur les déclarations de l'intimée selon lesquelles on avait besoin des terres aux fins des installations douanières, ce qui laissait ainsi entendre qu'une cession absolue était nécessaire et que les intérêts de la bande étaient protégés le plus possible. Il est vrai que le libellé exprès de l'acte de cession ne montre pas qu'on acquérait les terres aux fins d'une installation douanière, mais un tribunal ne devrait pas limiter son analyse d'une façon aussi stricte. Les « conditions orales » d'une cession font partie de l'ensemble des circonstances qui permettent de décider si la Couronne a agi d'une façon déraisonnable. Comme l'a dit le juge Dickson dans l'arrêt *Guerin*, ces conditions « définissent et limitent la latitude dont jouissait Sa Majesté dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ».

Cela étant, je conclus que le juge de première instance n'a pas commis d'erreur lorsqu'elle a conclu que la Couronne avait manqué à son obligation fiduciaire en consentant à la cession de 1951. Le spectre de l'expropriation a clairement eu un effet défavorable sur la capacité de la bande de protéger ses propres intérêts lors des « négociations » qui ont abouti à la cession. La Couronne doit avoir une certaine latitude aux fins de la planification de l'utilisation des terres, lorsqu'elle cherche activement à obtenir la cession de terres indiennes à des fins publiques, mais elle doit

> veiller à porter le moins possible atteinte aux droits de la bande indienne touchée et notamment veiller à ce que la cession soit effectuée à des fins publiques *en temps opportun*. Dans ces conditions, la Couronne était clairement tenue de protéger la bande contre un marché abusif en refusant de consentir à une cession absolue qui comportait la prise de terres de réserve dont on n'avait pas besoin à des fins publiques dans un avenir rapproché[596].

Parmi les facteurs auxquels le juge en chef Isaac a fait référence lorsqu'il a conclu que la Couronne avait manqué à ses responsabilités de fiduciaire envers la bande de Semiahmoo, mentionnons les suivants :

- le manquement de la Couronne à protéger les intérêts de la bande, comme en témoigne le fait que la Couronne a négocié la cession sans la moindre fin publique opportune et son manquement à assortir la cession de modalités de nature à porter le moins possible atteinte aux droits de la bande;
- le fait que la Couronne ait « encouragé (exigé) » le consentement de la bande pour se soustraire à la responsabilité qui lui incombait d'examiner la transaction et de refuser son consentement à une transaction qui était nettement abusive;
- le sentiment « d'impuissance » ressenti par la bande dans son processus de décision, à la lumière du fait qu'elle savait que la Couronne pouvait l'exproprier, advenant qu'elle refuse de céder ses réserves;
- le fait que la bande se soit fiée aux déclarations verbales de la Couronne en ce qui concerne l'objet et la nécessité de la cession dans le but de protéger les intérêts de la bande dans la transaction;
- la non-pertinence du fait que le prix payé à la bande correspondait à peu près à la valeur marchande pour déterminer s'il y a eu manquement à une obligation fiduciaire.

Il ne fait aucun doute que, dans la présente cause, la Couronne n'a pas, en procédant à la cession absolue de la RI 151 et des RI 151B à 151G, imposé des conditions ou des réserves à la cession de manière à porter atteinte le moins possible aux droits de la bande. Toutefois, pour les raisons déjà mentionnées, nous ne croyons pas que la Couronne ait voulu se soustraire à son obligation d'examiner soigneusement la transaction, en se fondant sur le consentement de la bande. Nous ne trouvons non plus aucune indication montrant que le Canada ait proposé que les terres

---

596 *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 CF. 3, 148 DLR (4th) 523, p. 537-540 (CA).

cédées soient utilisées à toute autre fin que les fins auxquelles elles ont finalement servi – à savoir la vente et la colonisation – ou que la bande se soit fondée sur des représentations trompeuses de la part de la Couronne, quant à l'objet et à la nécessité de la cession.

En fin de compte, cette transaction doit être examinée, comme le Canada l'a soutenu, dans l'optique de ce qui paraissait être dans le meilleur intérêt de la bande *à l'époque*. La Première Nation a contesté la cession en faisant valoir que la Couronne, en consentant à une cession à des fins de vente plutôt que de location, n'a pas fait en sorte de porter atteinte le moins possible aux droits de la bande en ce qui concerne ses terres de réserve. Avec le recul du temps, et dans le contexte des années 1990, cela est peut-être vrai. Toutefois, il convient de rappeler que *Semiahmoo* concernait une cession qui s'est faite en 1951, époque à laquelle des changements importants étaient survenus dans la façon dont on peut agir dans le meilleur intérêt des Indiens. En outre, la cession visant les terres de la bande de *Semiahmoo* était abusive parce que, pour reprendre les mots du juge en chef Isaac, « elle comportait la prise de terres de réserve dont on n'avait pas besoin à des fins publiques dans un avenir rapproché ». À titre de comparaison, la cession visant les terres de la bande de Duncan est survenue en 1928, à une époque où, à la lumière des faits soumis à la Commission, il était considéré comme étant de l'intérêt public d'encourager la colonisation et le développement de l'Ouest du Canada. Il est tout aussi important de rappeler que le ministère des Affaires indiennes considérait, à l'époque, la cession de réserves à des fins de vente – et l'investissement du produit de la vente dans un compte en fiducie, l'intérêt généré étant versé à la bande par voie de paiements annuels – comme un moyen approprié d'agir dans le meilleur intérêt des Indiens.

Dans un mémoire préparé en novembre 1986 en prévision de l'instruction de l'affaire *Apsassin*[597], J. Edward Chamberlin livrait ses observations sur l'évolution de la politique de la Couronne en ce qui a trait à l'aliénation des intérêts dans les réserves indiennes après le début du XX^e^ siècle. Il relevait une préférence dans les premières années du siècle pour les cessions, en apparence [traduction] « dans le but d'encourager une assimilation plus rapide de la population indienne », mais qui, selon lui, était motivée davantage par [traduction] « les pressions de la colonisation par les

---

[597] J. Edward Chamberlin, « Evidence of J.E. Chamberlin Re: Apsassin et al v. the Queen », 13 novembre 1986 (Pièce 12 de la CRI, onglet A).

Blancs »[598]. En raison des pressions grandissantes dans ce sens, la *Loi sur les Indiens* fut modifiée en 1906 afin d'accroître le pourcentage du produit de la vente qu'il était permis de distribuer à la bande, pourcentage qui passait de 10 à 50 p. 100, dans l'espoir que ce changement [traduction] « favoriserait un plus grand nombre de cessions [...] améliorerait la situation financière des bandes, et réduirait le fardeau (financier) du gouvernement »[599]. Chamberlin poursuivait en ces termes :

> [Traduction]
>
> Les pressions exercées en vue d'obtenir un accès accru à des terres de réserve ont continué de s'accentuer, en dépit des modifications apportées à la Loi en 1906, et en 1911, des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* ont considérablement élargi les pouvoirs d'expropriation de terres de réserve à des fins publiques, et permis au gouvernement fédéral d'aliéner des terres de réserve voisines de municipalités, sans le consentement des bandes; mais même dans ces conditions, et même s'il était évident qu'on pouvait parler d'une capitulation face aux intérêts non autochtones, le gouvernement désirait s'en tenir aux principes britanniques et canadiens d'une protection responsable des intérêts indiens.
>
> Un projet d'amendement déposé en 1914 en vue d'élargir la portée de cette disposition et de permettre d'agir encore plus résolument de manière unilatérale fut rejeté, après un débat houleux, lorsque le projet de loi fut étudié au Sénat.
>
> Duncan Campbell Scott pilota le lancement de la « Grande campagne de production » de 1918, à titre de contribution à l'effort de guerre. L'objet de cette campagne était de mettre en production la plus vaste superficie possible de terres de réserve, en particulier dans les plaines de l'Ouest; et, afin de faciliter la mise en oeuvre de cette campagne, une modification fut apportée à la *Loi sur les Indiens*, et la responsabilité du programme fut confiée à l'inspecteur W.M. Graham, en poste à Regina. La modification autorisait le surintendant général à louer des terres de réserve non cultivées, sans obtenir une cession au préalable. Expliquant la teneur de cette disposition, le surintendant général Arthur Meighen déclara :
>
> > Les réserves indiennes de l'Ouest du Canada représentent des superficies de terres considérables, bien supérieures aux superficies qu'ils utilisent en ce moment à des fins de production.[...] Nous voulons pouvoir utiliser ces terres dans tous les cas; mais, cela va de soi, la politique du Ministère sera d'obtenir le consentement de la bande, dans tous les cas possibles de telle manière et à l'aide de tels

---

598 J. Edward Chamberlin, « Evidence of J.E. Chamberlin Re: Apsassin et al v. the Queen », 13 novembre 1986 p. 24 (Pièce 12 de la CRI, onglet A).

599 J. Edward Chamberlin, « Evidence of J.E. Chamberlin Re: Apsassin et al v. the Queen », 13 novembre 1986 p. 25 (Pièce 12 de la CRI, onglet A).

> moyens qu'il sera possible de ne pas aliéner leur sympathie envers leur protecteur, le gouvernement du Canada.[...]
>
> Nous serions des plus heureux de voir les Indiens utiliser ces terres; le produit qu'en tirerait l'Indien serait tout aussi précieux que celui qu'en tirerait n'importe qui d'autre. Mais l'Indien ne veut pas cultiver cette terre, et nous voulons le faire; voilà tout. Nous de devrons pas utiliser ces terres au-delà du moment où il cessera de se refuser à cultiver la terre lui-même.

Cette stratégie fut mise de l'avant dans l'urgence du moment par le gouvernement de Robert Borden, et prévoyait même, dans certains cas, des initiatives visant à procéder à des cessions de parties de réserve, aussi bien pour la vente que pour la location. Mais il faudrait se garder d'interpréter cette stratégie comme une politique délibérée visant à aliéner des terres de réserve qui s'apparenterait à la politique générale sur l'attribution des terres en vigueur aux États-Unis.[...]

La modification de 1918 par laquelle le gouvernement obtenait le pouvoir de louer des terres à des fins agricoles sans le consentement de la bande fut important dans la mesure où, tout en donnant plus de latitude au Ministère pour répondre aux désirs des non-autochtones, il accroissait du même coup le fardeau des responsabilités du Ministère d'agir d'une manière qui soit dans le meilleur intérêt des Indiens. La modification de 1914, si elle avait été adoptée, aurait fait entrer en jeu l'obligation d'examiner publiquement les agissements du Ministère dans la vente de terres des Indiens, contre le gré de ces derniers; à l'opposé, la disposition introduite en 1918 au sujet des décisions unilatérales en matière de location, faisait en sorte que la question demeurait interne, au Ministère.

Au milieu des années 1930, la mise en valeur des réserves et le maintien de ces terres en prévision des besoins futurs des Indiens devinrent de plus en plus reconnus comme étant les éléments essentiels à l'avancement des Indiens, et la protection des terres de réserve était uniformément et continuellement réaffirmée comme constituant la politique du gouvernement. Même pendant la période où on encourageait les cessions à des fins de vente, la responsabilité du Ministère d'agir dans l'intérêt des Indiens en s'assurant de procéder aux cessions aux meilleures conditions possibles, était constamment rappelée à la mémoire de tous. De façon particulière, le surintendant général adjoint Duncan Campbell Scott avait une très haute perception de la responsabilité du Ministère en ce qui touche les ventes de terres des Indiens. Dans une lettre écrite en 1918 à l'association des anciens combattants de la Grande guerre, Scott faisait part des vues du surintendant général sur

> la question de l'utilisation des terres de réserve pour l'établissement des soldats. [...] Il me demande de bien souligner qu'il n'est pas possible d'autoriser l'établissement de « homesteaders » dans les réserves indiennes et que la première obligation du Ministère, une fois que les terres indiennes ont été cédées à des fins de ventes, est de vendre ces terres au meilleur prix possible, au profit des Indiens. Agir autrement serait manquer à notre devoir de fiduciaire, puisque les

> réserves furent attribuées aux Indiens à titre de compensation pour l'abandon de leurs droits ancestraux sur des territoires plus vastes. La nécessité d'obtenir la pleine valeur des terres indiennes fait en sorte qu'il est difficile de transiger au sujet de telles propriétés sous le régime de la Loi d'établissement des soldats et des règlements qui régissent la Commission.
>
> *En fait, après une vague de cessions, il devint évident que la vente de terres dans le but de constituer un capital devant servir à l'avancement économique des Indiens ne s'est pas révélée avantageuse à long terme pour les Indiens*. La chose fut malheureusement confirmée dans le Rapport Meriam remis en 1928, qui illustrait au-delà de tout doute les conséquences dévastatrices qu'a eues pour les Indiens la dilapidation de terres indiennes aux États-Unis depuis 1887, suite à l'adoption de la General Allotment Act[600].

Il ressort de ce passage que l'initiative en matière de location entreprise en 1918 représentait une réponse aux exigences d'une production accrue imposées par les années de guerre, mais la politique fondamentale paraissait demeurer d'obtenir des cessions en vue d'une vente, et ce, jusqu'à la fin des années 1920 et peut-être même jusqu'au milieu des années 1930. Chamberlin parla ensuite d'une conférence organisée conjointement par l'université de Toronto et l'université Yale en 1939, à laquelle des représentants du Canada et des États-Unis évaluèrent la politique des cessions en vue de la vente, et rejetèrent cette dernière, après avoir « conclu qu'il n'était pas dans le meilleur intérêt des peuples indiens de déposséder ces derniers de leurs terres de réserve »[601].

Toutefois, en 1928, il semble que les représentants de la Couronne considéraient toujours la cession en vue de la vente, et l'investissement du produit de la vente dans des comptes en fiducie porteurs d'intérêts, comme un moyen prudent de veiller aux intérêts des peuples autochtones. Même si pareilles mesures pourraient avoir été considérées comme étant mal avisées pas plus de dix années plus tard, et pourraient être considérées aujourd'hui comme des mesures méprisantes, dans la mesure où elles ne contribuent pas à porter atteinte le moins possible aux droits des Indiens, nous ne voyons rien dans les gestes qui furent posés *à cette époque* qui puisse indiquer que la Couronne ait agi

---

600 J. Edward Chamberlin, « Evidence of J.E. Chamberlin Re: Apsassin et al v. the Queen », 13 novembre 1986 p. 25-27 (Pièce 12 de la CRI, onglet A). Italiques ajoutés.

601 J. Edward Chamberlin, « Evidence of J.E. Chamberlin Re: Apsassin et al v. the Queen », 13 novembre 1986 p. 27 (Pièce 12 de la CRI, onglet A).

autrement que dans un but honnête et dans ce qu'elle considérait comme étant dans le meilleur intérêt des bandes.

Il y avait aussi la question de la gestion des propriétés. Comme presque toutes les réserves étaient inoccupées et inutilisées par des membres des bandes, et étant donné que la présence de la Couronne dans la région se limitait habituellement à des visites annuelles des agents des Indiens pour le paiement des annuités, on aurait rarement pu compter sur quiconque pour superviser les activités d'un locataire pour s'assurer que les terres étaient utilisées de manière juste et avisée. Comme l'a indiqué Graham dans une note de service de 1922 adressée à Scott et concernant une demande soumise par le fermier A.D. Madden en vue d'obtenir que des terres de réserve de la bande de Beaver, situées dans la RI 152, soient mises en location afin d'y faire paître du bétail :

> [Traduction]
> Dans le passé, aucune terre n'a été louée par le Ministère dans cette partie du pays, et c'est au Ministère qu'il revient de décider s'il serait avisé d'en louer aujourd'hui. À mon avis, il ne serait guère souhaitable que nous en louions, étant donné que nous ne disposons d'aucune structure dans ce district au moyen de laquelle nous pourrions contrôler les activités des locataires[602].

Finalement, devant les objections formulées par Graham, la Couronne indiqua être disposée à discuter de location avec la bande de Beaver, sans toutefois que ces discussions aboutissent. À supposer, comme apparemment le supposait la Couronne au milieu des années 1920, que la cession à des fins de ventes – le produit de la vente devant être investi au profit des Indiens, – était une solution de rechange tout aussi valable que la cession en vue de la location, il était probablement sensé – à tout le moins dans les cas où la gestion des propriétés posait des difficultés – de transporter le titre en fief simple plutôt que d'accorder une location, puisque le fermier bénéficiaire était davantage susceptible de bien gérer la propriété, s'il pouvait considérer cette dernière comme étant sienne. Avec le recul du temps, on pourrait penser que la Couronne a eu tort de croire que céder des terres en vue de les vendre constituait une option viable; toutefois, comme nous l'avons déjà dit, cette position semble avoir été dictée par des motifs honnêtes et par le souci de préserver le meilleur intérêt des bandes.

---

602 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, à Duncan C. Scott, SGAAI, 12 mai 1922, AN, RG 10, vol. 7544, dossier 29131-9, partie 1 (Pièce 15 de la CRI, vol. 2).

Pour ces motifs, et étant donné que la bande de Duncan n'utilisait manifestement pas les terres cédées, et qu'après la cession, il lui resterait une réserve qui paraissait répondre à ses besoins, nous concluons que la cession de 1928 en vue de la vente – le produit de cette vente devant être investi au profit de la bande – ne saurait être considéré comme étant de l'exploitation dans le contexte de l'époque.

Toutefois, cette conclusion doit être assortie d'une réserve. Cette dernière concerne la RI 151E. Rappelons que le 12 janvier 1923, J.B. Early avait soumis à la Couronne le projet de louer les 118,7 acres de la R 151E. Early offrait de payer 2 $ l'acre annuellement pour utiliser 75 acres qui avaient auparavant été labourés et, après cinq ans d'utilisation de la terre « défrichée et labourée par moi », de payer 2 $ l'acre pour ces mêmes terres. Early offrait également de verser 10 cents l'acre pour les terres de pâturage. Il renouvela sa proposition par l'intermédiaire du député fédéral D.M. Kennedy le 10 avril 1923. Nous ne trouvons nul élément prouvant que la proposition soumise par Early ait été transmise à la bande à titre d'option qu'elle aurait à examiner, en dépit de la déclaration d'Early selon laquelle il avait le « consentement des ' gens de races ' qui résidaient encore » à cet endroit pour louer la terre.

Même s'il serait possible à la Commission d'entreprendre une comparaison détaillée des avantages et désavantages relatifs de la location proposée par Early et des modalités de la vente éventuelle de la RI 151E, nous jugeons qu'il n'est pas nécessaire de le faire. La location constituait de toute évidence une solution de rechange viable à la cession en vue de la vente, et de fait, des événements subséquents indiquent que le Canada en est venu plus tard à la conclusion que la location était généralement la *meilleure* des deux solutions possibles. Compte tenu du fait que la location aurait apporté aux membres de la bande un revenu régulier et lui aurait permis de conserver son droit dans la réserve, il paraît évident que l'occasion aurait dû leur être donnée d'évaluer la proposition de Early. Il ne semble pas non plus que les représentants du Canada aient beaucoup réfléchi aux projet de location présenté par Early.

Selon la Commission, le Canada avait le devoir positif de soumettre l'offre à la bande, pour que ces derniers puissent l'examiner et exercer un choix entre les diverses solutions qui s'offraient à eux. Le Canada a failli à ce devoir. Dans les circonstances, le gouverneur en conseil aurait dû refuser son consentement à la cession de la RI 151E puisque, la bande n'ayant pas eu la possibilité d'examiner les diverses options qui s'offraient à elle, la cession doit être considérée comme étant

imprudente ou inconsidérée et comme équivalant à de l'exploitation. Nous concluons que la Couronne a manqué à ses obligations de fiduciaire envers la bande de Duncan en ce qui concerne la cession de la RI 151E, et en conséquence, notre enquête révèle le non-respect d'une obligation légale qui incombe au Canada sous le régime de la Politique des revendications particulières.

Conclusion

Les arrêts *Apsassin* et *Semiahmoo* nous obligent à examiner la nature de la relation qui existe entre la Couronne et une Première Nation afin de déterminer si, à la lumière des faits en cause, la Couronne est astreinte à une obligation fiduciaire envers la Première Nation et, si obligation il y a, si cette dernière a été remplie ou non. En 1928, la bande de Duncan formait une communauté de taille relativement modeste, un grand nombre de ses dirigeants assurant leur subsistance en pratiquant le piégeage et la chasse. Peu de ses membres pratiquaient l'agriculture ou utilisaient les réserves de la bande à des fins résidentielles, commerciales ou autres. Les registres de l'époque montrent que des pressions politiques ont été exercées dans la région afin que les réserves de la bande soient ouvertes à la colonisation. Des documents d'époque étayent également le point de vue selon lequel la Couronne a cherché à protéger les intérêts de la bande en ne recherchant pas activement des cessions, et en fait, en rejetant des demandes de cession, en attendant que d'autres terres disponibles dans la région aient été prises et que les réserves de la bande puissent être vendues à meilleurs prix. Des éléments de preuve qui nous ont été soumis indiquent qu'avant la cession et que pendant l'assemblée concernant la cession, la Couronne a consulté la bande et a négocié avec elle au sujet de la cession. Bien que les détails entourant ces consultations et ces négociations soient plutôt sommaires, nous ne pouvons, sur la base de spéculations ou de conjectures, conclure que la cession était viciée, d'une façon ou d'une autre. À la lumière des faits portés à notre connaissance pendant la présente enquête, rien n'indique qu'il y ait eu corruption, fraude ou abus d'influence.

D'après les éléments dont nous disposons, nous ne pouvons pas conclure non plus que la Première Nation de Duncan était particulièrement ou spécialement vulnérable. Dans *Semiahmoo*, la Cour se trouvait dans une situation de fait où la bande faisait face soit à l'éventualité d'une cession ou à une menace d'expropriation. Dans ce cas particulier, quelle qu'aurait pu être la décision de la bande, celle-ci allait perdre ses terres, une situation qui mettait la bande dans une position d'impuissance. Des faits similaires n'existent tout simplement pas dans le contexte de la présente

enquête. Aucun élément mis en preuve ne tend à indiquer que des membres de la bande de Duncan ont été menacés ou victimes d'un abus d'influence de la part de la Couronne, pour que la bande vende ses terres. Les documents, bien que fragmentaires, nous amènent à conclure que la Couronne a dûment abordé la question de la cession avec la bande et que la bande a exercé son autonomie et une mesure de contrôle dans la cession de ses terres. Exception faite de la RI 151E, à propos de laquelle nous avons conclu que le Canada doit encore s'acquitter d'une obligation légale envers la Première Nation, nous ne trouvons aucun élément de preuve qui, dans le contexte de 1928, indiquerait que la cession des autres réserves de la bande de Duncan pourrait être considérée comme imprudente ou inconsidérée.

Rappelons enfin que dans l'examen que nous avons fait des instructions du surintendant général adjoint Scott à ses agents des Indiens, nous avons relevé que ces instructions pourraient tenir lieu d'éléments de preuve en ce qui concerne la règle de « diligence raisonnable » à laquelle la Couronne oblige ses représentants à se conformer, et pourraient conséquemment être utiles pour déterminer si la Couronne s'est acquittée de ses obligations fiduciaires envers la bande de Duncan lorsqu'elle a obtenu la cession de 1928. En conclusion, nous n'avons relevé aucun écart marqué ou substantiel en regard de ces instructions, qui indiquerait qu'il y a eu manquement à l'obligation fiduciaire, dans la présente cause.

En conséquence, nous concluons que la cession de 1928 de la RI 151E est la seule à l'égard de laquelle la Couronne a manqué à l'obligation fiduciaire qui lui incombait envers la bande. Aussi, recommandons-nous que le Canada entame des négociations avec la Première Nation au sujet de ce seul aspect de la revendication.

PARTIE V

RECOMMANDATION

On nous a demandé de faire enquête sur la question de savoir si le gouvernement du Canada ne s'est pas acquitté d'une obligation légale à l'égard de la Première Nation de Duncan et de soumettre un rapport à ce sujet. Nous avons conclu qu'effectivement le Canada ne s'est pas acquitté d'une obligation légale, mais seulement en ce qui concerne la cession de la RI 151E.

En ce qui concerne la cession de la RI 151 et des RI 151B à 151G de 1928, les dispositions de l'article 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 relatives aux cessions ont été respectées, et il appert que la Couronne n'a pas manqué à quelque obligation fiduciaire que ce soit envers la bande, pendant les procédures qui ont conduit à la cession. De façon spécifique, rien n'indique que la bande n'ait pas bien saisi les modalités de la cession, que la conduite de la Couronne ait vicié les transactions au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait, que la bande ait cédé ou abdiqué son pouvoir de décision en faveur de la Couronne en ce qui concerne la cession, ou que la cession ait été imprudente ou inconsidérée, au point d'être considérée comme abusive. La seule exception à cette conclusion concerne la RI 151E, à l'égard de laquelle la Couronne a manqué à ses obligations de fiduciaire envers la Première Nation, en omettant de soumettre la proposition de location présentée par J.B. Early à la bande, en tant que solution de rechange à la cession en vue de la vente, en 1928.

En ce qui concerne les prétentions de la Première Nation fondées sur la décision de la Cour fédérale d'appel dans l'arrêt *Semiahmoo*, nous ne trouvons rien dans la présente cause qui tendrait à indiquer que la bande de Duncan se soit sentie impuissante ou qu'une menace comme le « spectre de l'expropriation » ait pu entraver l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. En outre, même si le juge en chef Isaac a conclu que la Couronne était tenue de veiller à ce que la cession se fasse de manière à porter le moins possible atteinte aux droits de la bande, le juge est parvenu à cette conclusion dans le contexte de la décision qu'il a rendue, à savoir que la Couronne avait le devoir de protéger la bande contre une transaction abusive, en refusant de consentir à une cession absolue qui comportait la prise de terres de réserve dont on n'avait pas besoin à des fins publiques dans un avenir rapproché. Nous considérons que dans la présente affaire, la cession avait été faite à des fins publiques valables et qu'elle était considérée à l'époque comme un moyen viable de protéger les intérêts des Indiens, même si avec le recul du temps, on pourrait peut-être la juger aujourd'hui mal

avisée. Néanmoins, la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire en ce qui concerne la RI 151E, non parce que la location aurait pu être une solution viable, de façon générale, mais parce que la Couronne a omis de soumettre la proposition précise de location de J.B. Early à la bande, pour que cette dernière l'examine.

En conséquence, nous recommandons aux parties :

Que la revendication de la Première Nation de Duncan concernant la cession de la RI 151E soit acceptée aux fins de négociations en vertu de la Politique des revendications particulières.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde,
coprésident de la Commission

P. E. James Prentice, c.r.,
coprésident de la Commission

Carole T. Corcoran,
commissaire

Roger J. Augustine,
commissaire

Fait ce 10 septembre, 1999.

ANNEXE A

EN QUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE DUNCAN – CESSION DE 1928

1. Séances de planification — Ottawa, 8 juin 1995; Ottawa, 8 avril 1997

2. Audience publique — Brownvale, Alberta, 6 septembre 1995

La Commission a entendu le témoignage des anciens de la Première Nation de Duncan Isadore Mooswah (Ted Knott) et John Testawits.

3 Arguments juridiques — Edmonton, 25 et 26 novembre 1997

4 Contenu du dossier officiel

Le dossier officiel de l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Duncan concernant la cession de 1928 se compose des documents suivants :

- les archives documentaires (3 volumes de documents, avec index annotés) (Pièce 1)
- les Pièces 2 à 15 déposés au cours de l'enquête, dont la transcription de l'audience publique (1 volume)
- la transcription des plaidoiries (1 volume)
- les mémoires des conseillers juridiques du Canada et de la Première Nation de Duncan, y compris les autorités soumises par les conseillers juridiques avec leurs mémoires

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier de la présente enquête.